臺灣史研究

第十四卷　第四期

·殖民地史專號·

中央研究院臺灣史研究所

中華民國九十六年十二月

編輯委員會

《臺灣史研究》第十四卷第四期

殖民地史專號

主　　編：許雪姬

執行編輯：陳國棟、鍾淑敏

編輯委員：王泰升、李壬癸、林滿紅、科大衛、施添福
陳秋坤、陳國棟、詹素娟、蔡石山、鍾淑敏

助理編輯：洪麗完、陳培豐、劉士永

編輯助理：簡秀靜

編輯顧問：陳奇祿、許倬雲、李亦園、曹永和、李國祁、
王世慶、賴澤涵、麥朝成、胡　佛

TAIWAN HISTORICAL RESEARCH
Editorial Board

Editor-in-chief Hsueh-chi Hsu

Executive Editors Kuo-tung Chen, Shu-ming Chung

Editors Tay-sheng Wang, Paul Jen-kuei Li, Man-houng Lin, David Faure, Teng-fu Shih, Ch'iu-kun Chen, Kuo-tung Chen, Su-chuan Chan, Shih-shan Henry Tsai, Shu-ming Chung

Assistant Editors Li-wan Hung, Pei-feng Chen, Shi-yung Liu

Editorial Assistant Hsiu-ching Chien

Advisors Ch'i-lu Chen, Cho-yun Hsu, Yih-yuan Li, Yung-ho Ts'ao, Kuo-chi Lee, Shih-ching Wang, Jeh-hang Lai, Chao-cheng Mai, Fu Hu

目　　錄

《臺灣史研究》第十四卷第四期

殖民地史專號

研究論著

日治時期臺灣行政官僚的形塑：日本帝國的
文官考試制度、人才流動和殖民行政／蔡慧玉 ……………………1

專題演講

殖民地朝鮮的地方制度：
以初等學校教育爲中心的探討／姜再鎬著、王麒銘譯 ………………67

日本帝國在殖民地的憲兵警察制度：從朝鮮、關東州到
滿洲國的統治樣式遷移／松田利彥著、陳姃湲譯 ……………………83

殖民地統治法與內地統治法之比較：
以日本帝國在朝鮮與臺灣的地方制度
爲中心的討論／山中永之佑著、蔡秀美譯、蔡慧玉校修 ……………111

中央研究院臺灣史研究所

中華民國九十六年十二月

《臺灣史研究》
第十四卷第四期，頁1-65
民國九十六年十二月
中央研究院臺灣史研究所

日治時期臺灣行政官僚的形塑：日本帝國的文官考試制度、人才流動和殖民行政*

蔡慧玉**

摘　要

本研究以戰前日本文官試驗的統計分析為主，兼論日本殖民帝國的官僚體系和殖民行政。全文概分二部分；第一部分檢討戰前日本文官試驗（考試）高等行政科的運作，並從及第者的統計資料入手，比較日治下臺灣和朝鮮兩大殖民地高等官人才的派任，從而檢視以行政科為主的臺灣人在日本帝國任職「高等官」的研究途徑。在第二部分，筆者自殖民地臺灣歷年的普通考試名單著眼，試圖建構日本殖民官僚的原鄉（籍貫）、民族別（臺、日人比），以期分析日治臺灣基層行政的考試任用和其他用人途徑。本研究透露了幾個訊息：一、帝國內的人才交流，以文官高等試驗的及第者為例，多半只限在派任地和日本內地之間流動，只有相當少數決策幹部和技術人才在帝國擴充之初充當地域性交流的開路先鋒；二、臺灣總督府歷年所舉辦的文官普通試驗對殖民地基層官公吏而言，只是一個微不足道的昇遷之道，其「出身立世」實際上另有其他管道，例如憑資歷升等和經銓衡任命等；三、根據官制所建立的官僚體制雖然是日本殖民行政運作上一個重要的機制，但官制外的編制和運作才是研究分析的重點所在。

關鍵詞：文官試驗、殖民行政、官僚體制、高等官、判任官

＊這是一個多年、跨地域的研究計劃。筆者首先要感謝王世慶先生多年前指示我從《府報》著手進行普通考試的相關研究，同時也特別感謝許雪姬教授慷慨不吝指導我閱讀相關的研究文獻，慷慨提供臺籍高等文官行政科及第者的教學建檔資料，並數次悉心指正文稿。其次，我要向近年來先後五位兼任助理在資料蒐集和建檔上的協助加以致謝：李欣臻、楊子瑩、許淑琴、劉淑芬和李明昌。在整稿過程中，筆者受益於秋本宏樹先生在日文解讀上的長期砌磋，出版之際獲許雪姬教授和鄭喜夫先生撥冗校讀，謹此致謝。本研究能順利進行，乃得力於多年來三項專題研究獎助：八十九年度（1999/8/1-2000/7/31）行政院國家科學委員會專題研究計劃（計劃編號：89-2411-H-001-011），以及中央研究院「日據時期臺灣的官僚與紳商」（1998/7/1-2001/6/30）主題研究項下第二、三年的分支計劃（1999/7/1-2001/6/30）；中央研究院亞太區域研究專題中心專題研究分支計劃（2003/1/1-2006/12/31）。

＊＊中央研究院臺灣史研究所副研究員

一、高等文官試驗
二、文官普通試驗
三、結論

本研究以戰前日本文官試驗的統計分析爲主，[(1)] 兼論日本殖民帝國的官僚體系和殖民行政。全文概分二部分。第一部分檢討戰前日本文官試驗高等行政科的運作，並從及第者的統計資料入手，比較日治下臺灣和朝鮮兩大殖民地高等官人才的派任，從而檢視以行政科爲主的臺灣人在日本帝國任職「高等官」的研究途徑。在第二部分，筆者自殖民地臺灣歷年的普通考試名單著眼，試圖建構日本殖民官僚的原鄉（籍貫）、民族別（臺、日人比），以期分析日治臺灣基層行政的考試任用和其他用人途徑。我的研究透露了幾個訊息：一、帝國內的人才交流，以文官高等試驗的及第者爲例，多半只限在派任地和日本內地之間流動，只有相當少數決策幹部和技術人才在帝國擴充之初充當地域性交流的開路先鋒；二、臺灣總督府歷年所舉辦的文官普通試驗對殖民地基層官公吏而言，只是一個微不足道的昇遷之道，其「出身立世」實際上另有其他管道，例如憑資歷升等和經銓衡任命等；三、根據官制所建立的官僚體制雖然是日本殖民行政運作上一個重要的機制，但官制外的編制和運作才是研究分析的重點所在。

「高等行政官」的定義寬廣不一，統計建檔和資料詮釋也略有所異。狹義的「高等行政官」係指「戰前日本文官高等試驗行政科合格」、官等在二等以上（含）的勅任官；廣義的「高等行政官」則指所有「奏任及其以上的高等官」，不限高等試驗資格者，因此也用以指稱經由資歷升等的「待遇官」（待遇比照高等官的奏任官），以及經由委員會「銓衡」及格的技術官僚，包括醫官和教職人員。[(2)] 受限

---

(1) 兩個試驗的統計資料都完成於 2000 年前後，但筆者一直到最近才將之整理成稿。本文的初稿為會議論文，2007 年 2 月 13 日以日文發表；蔡慧玉，〈植民地行政と人事政策—比較研究とその試論—文官試験の統計分析を例として〉，收於松田利彥主編，《日本の朝鮮・台湾支配と植民地官僚——国際シンポジウム第 30 集》（京都：国際日本文化研究センター，2008），頁 47-58。

(2) 關於明治建制和官僚任用等級分析，筆者已在另文申述，文中除非必要，不再贅述；參閱蔡慧玉，〈日治臺灣的俸給令研究：明治建制、官制釋疑及臺灣基層行政〉，收於汪榮祖編，《地方史研究集》（嘉義：國立中正大學臺灣人文研究中心，2007；臺灣人文研究叢書 4），頁 123-188。

於篇幅，本文的分析限以「任職於臺灣總督府」的「高等文官試驗行政科」及第者與「臺灣總督府普通文官試驗」及第者爲主，因此研究範圍暫不及於一、其他兩個高等文官試驗，是即司法科和外交科；二、臺灣總督府以外地域，例如任職日本本土、滿洲國或中國佔領區者；三、普通文官試驗「之外」的「判任官任用途徑」，包括銓衡和升等；四、官制「定員外」分析；五、官僚體制之外的各式任命公吏、兼官、兼職、無給職、和名譽職。

一、高等文官試驗

文官體系的用人途徑主要有二：高等和普通兩種文官試驗。高等官屬於日本帝國的幹部人才，因此高等文官的用人政策必須放在日本殖民帝國的架構中分析。文官普通試驗及格者的派任，屬於地方政府的職權；以殖民地臺灣而言，其權責在臺灣總督府。

戰前日本官僚體制的演化可以分爲太政官時代（1868-1885）和內閣制時代（1885-1947）兩個時期，其中又以官僚任用制度的演進最爲關鍵，而以考試制度的確立爲其根本。日本政府在明治 18 年（1885）12 月 22 日，廢太政官制度，開始實行內閣制度。同月 26 日，內閣總理大臣向各省大臣宣示事務整理五大綱領，其中第二綱明定官吏原則上必須根據考試而任用，因而有明治 20 年（1887）7 月 25 日「文官試驗試補及見習規則」的公佈（勅令第 37 號）。[3] 但是，「文官試驗試補及見習規則」只有對奏任官和判任官的任用加以限制，[4] 對「各省次官級以上」的勅任官仍然沒有任何規範。因此，明治 26 年（1893）的行政改革就是以統合

(3) 所謂「試補」指的是「高等試驗合格或具有法定資格的高等官實習生」（第一條）；「法定資格」乃指帝國大學的法科、大學或文科大學畢業生；「見習」則為「普通試驗合格或具有法定資格的判任官實習生」（第二條）。另外，依該規則，官立、府縣立中學校以及私立法科大學等畢業者得不經普通試驗而擔任見習。試補享有奏任官待遇，見習則為判任官待遇；兩者在歷經一定期間的實習後，方得各自任命為本官。

(4) 戰前日本的文官制度分為四級（後敘），武官制度亦同，分別是：(一)「親任」，由天皇親自任命，一般指最高官階，但在法律用語上事實上只是勅任官的一種；(二)「勅任」，由天皇以勅令任命，習慣上視之為次高級，實則在法律用語上包括親任；(三)「奏任」，由各省或同級長官個別或聯合薦舉，一般認定是第三級官等；(四)判任，授權各省或同級長官自行任命，俗稱最低階官等。參閱 Robert M. Spaulding, Jr., *Imperial Japan's Higher Civil Service Examination* (Princeton: Princeton University Press, 1967), pp. 327-329。再者，官制上還規定有和官等平行的待遇官，例如此處所引的試補和見習，兩者分別是「奏任待遇」和「判任待遇」，意即比照「奏任」或「判任」待遇，但還不具有本官的資格。

局課、削減定員爲主要訴求；10 月 31 日公佈的「文官任用令」（勅令第 183 號）和「文官試驗規則」（勅令第 197 號）即爲其中一環，同時並廢止「文官試驗試補及見習規則」。「文官任用令」第 1 條明白規定，奏任文官的任用資格爲「通過文官高等試驗、擁有合格證書者」，由是確立「奏任官任用自文官高等試驗合格者」這個原則。此後，帝國大學的法科和大學畢業生若無法通過考試，便失去奏任官任用資格。「無試任用」的特典至少在法律上走入歷史。(5)

日本的官吏制度自明治 32 年（1899）改革後大體確立。但是，內閣和與其共進退的特殊官職（例如，總理大臣秘書官、各省秘書官、內閣書記官長、各省官房長）則依舊沿用自由任用制；教官、技術官和其他具有特別學術技藝的文官另有特別任用之道，經由高等試驗委員等銓衡後任用。(6) 爲了表示對長期勤續者的優遇或基於其他考量，部分官職也大開特別任用之道，由試驗委員在一定經歷者中加以銓衡任命。

㈠高等行政科

明治憲法所謂「官吏」係指判任文官以上者。高等官在日治初期（例如明治 31 年〔1898〕）分八等，後期分九等。以大正 9 年（1920）的「高等官官等俸給令」爲例，第一條規定「親任官除外，高等官分九等」，其中「一等和二等的高等官爲勅任官，三等至九等的高等官爲奏任官」。簡言之，勅任官爲高等官二等以上（含）官職，(7) 當然也包括親任官。(8) 欲成爲官吏，高等文官合格資格成爲「出身立世」的必要條件。試驗制度確立後，所謂官僚幾乎全部都通過這個龍門；在一般行政領域上，不具高文資格者的昇進僅止於判任官，昇至奏任官之例極少。明治 26 年（1893）公佈「文官任用令」以及「文官試驗規則」，翌年（1894）開始實施高等

(5) 判檢事的任用以及外交官、領事官和外務書記生的任用另成體系，而勅任文官的任用在這個階段依舊採「自由任用」方式。

(6) 日本文獻皆採「詮衡」，而非「銓衡」。以下在行文中採中式用語的「銓衡」，但摘錄原文時仍用日式用語的「詮衡」。

(7) 俸給令中常見有所謂「以上」、「以下」的慣用語，例如「七等以下」，實則「包含」七等；依此類推，「超過二年」，乃指「自滿二年的翌日起算」；「700 圓以內」，也就內含 700 圓。

(8) 臺灣總督府編纂，「高等官官等俸給令」（明治 43 年 3 月 28 日，勅令第 134 號），《臺灣法令輯覽》（東京：帝國地方行政學會，1921），第一輯「官規」，頁 91。

試驗（略稱「高文」）。參與考試者必須是滿 20 歲的男子；應試者若是帝國大學法科等以外的大學畢業生，便必須在「本試驗」之前先通過預備試驗。「高文」合格者一旦爲各官廳所採用，便開啓了該員此後的高昇之道。[9]

> 戰前，有志於官吏者大體希望達成的目標據說是勅任官（高等官一等、二等；次官以及局長級）。……本省（廳）的局長一職平均較今日少，平均〔只〕有五、六個職位，因此〔多數官吏〕僅止於高等官三等一級（再進一步就是勅任官，因此有所謂「三丁目一番地」之說），不少人因此揮淚〔退官〕。[10]

終日本統治五十年，臺灣人通過文官高等試驗行政科者合計只有 32 人，[11] 而以劉明朝爲高等官第一人。[12] 誠如吳文星所言，大正 9 年（1920）以前，臺人「概係以臨時雇聘性質擔任通譯、囑託、雇員、書記等職務」：[13]

> 臺灣人「官吏」幾乎都是臨時性質的雇員、囑託（特約專員），而且人數很少，判任官更是寥寥無幾。並不是沒有臺灣人在日本本國官廳工作，例如鐵道省建築技師周頭（高等官七等）、京都地方檢察廳檢事（檢察官）王育霖等人，但是不出三十人。更令人驚訝的是，臺灣總督府管轄下，多達一萬一千人的警察人員當中，雖然有臺灣人巡查和輔助的警手，但是地方的「警部補」連一個都沒有，更甭提「警部」了。[14]

---

(9) 典型的例子某甲以大藏省屬或鐵道書記等身分在該省見習，經過 3 至 5 年的勤務後，大約可昇等為奏任文官，順利的話以後再累進成為勅任官（次官、局長級）、親任官（大臣級）。特殊領域的技術官、研究者等，雖不具高等文官合格者的資格，但仍可比照高文之道昇進。參閱秦郁彥，《官僚の研究：不滅のパワー，1868-1983》（東京：講談社，1983），頁 9-10。

(10) 同上註，頁 24。

(11) 一說，31 人。如果扣除湯德章（父親為日本人，日本姓名為坂井德章，戰後返臺，在二二八事件中被槍斃），則實數為 31 人。

(12) 劉克明譽之為「最初的高文及第者」，同時也是「最初的州勸業課長」。參閱劉克明，《臺灣古今談》（臺北：成文出版社，1985；1930 年原刊），頁 130。

(13) 吳文星，《日據時期臺灣社會領導階層之研究》（臺北：正中書局，1992），頁 199。但是，如果因為這樣而斷言，1920 年以前臺人「無一人出任殖民行政機關的正式官吏」，則有待商榷，除非他所謂「正式官吏」指的是高等文官。

(14) 參見黃昭堂著、黃英哲譯，《臺灣總督府》（臺北：前衛出版社，1994），頁 242。黃昭堂徵引劉克明的《臺灣今古談》（頁 139），指出：「日治臺灣昇任警部的臺灣人只有一位，名叫蔡伯毅，但他後來退官，在路邊當起『算命仙』來。」

大正 10 年（1921）2 月，總督府發佈「臺灣總督府州理事官特別任用令」。由是，「具有相當的資格且熟悉臺灣情況」的臺人開始有法令根據，有機會被任命為地方理事官，從而出任郡守等奏任以上高等文官，但該令自發佈之後卻遲遲未見實施。黃昭堂指出：

> 制度是制度，實際上卻是另一回事。任用內地人的場合，真可謂極盡通融。儘管有文官任用令（一八九三年），卻以特別任用的名義，先後採用許多在日本本土當不了官的人，或者未經高等文官高〔考〕試及格的人。(15)

迄至大正 14 年（1925）年初，始派任劉明朝（後敍）、劉茂雲為地方理事官；大正 15 年（1926）10 月，李讚生出任郡守，成為臺灣人第一位郡守。(16) 根據劉克明的說法，李讚生為新莊人，「擅長交際，頭腦甚佳」；其父聲元為前清秀才，家境富裕。李氏出身於國語學校國語部，赴日前曾執教於和尚洲（今蘆洲）公學校一段相當長的時間，其後赴日進入京都大學就讀專科；畢業後通過特別檢定考試，「輕易地」拿到本科合格證書。返臺後，進入總督府調查課任職，不久即一躍而為海山郡郡守，「人人皆為之驚訝」。(17) 其後，迄至昭和 6 年（1931），總督府方才任命第二位臺灣人理事官，也就是林旭屏（竹南郡守）。

如前所述，日本在明治 32 年（1899）確立高等文官試驗及格為高等文官派任的必要條件。但是，高等考試及格只是成為高等官的必要條件，不是「充要」（充分而且必要）條件，因為透過體制內升等或銓衡也有機會成為高等官；李讚生就是一例。即使如此，迄至日治末期，只有極其少數的臺灣人高等官被派任到行政或司法機關任職。

其中，擔任過地方首長者，僅李讚生、劉萬、林旭屏、林益謙、楊基詮

(15) 黃昭堂著、黃英哲譯，《臺灣總督府》，頁 215。

(16) 吳文星，《日據時期臺灣社會領導階層之研究》，頁 199-200。吳文星指出，在這期間，《臺灣青年》雜誌一再表態抗議，以朝鮮人出任知事、郡守為例，向總督府抱怨同是日本殖民下的臺灣人不能享有同樣特典。

(17) 劉克明，《臺灣古今談》，頁 135-136。值得注意的是，李讚生雖是「臺灣人郡守第一人」，但他不具高等試驗行政科及格的資格，因此不在「附錄一」的 32 人名單上。

〔銓〕、莊維藩等六人曾任郡守；職位最高者，僅劉明朝曾任稅關長（相當於今海關稅務司）；其餘的職務儘管時有異動，惟幾乎均限於擔任勸業、產業、商工水產、農務、礦物等經濟管理部門的職位。[18]

戰前的高等試驗除了行政科外，還有外交科、司法科，但通過二種、或三種試驗者爲數不少。秦郁彥在其後出版的一部著作[19]中，試圖對高等試驗的合格者數據加以分析。根據他的研究，明治初期官僚雖然大多係由以薩摩、長州兩藩爲中心的下級武士出身者所構成，其後則爲高等試驗合格的高等文官所取代。戰前日本高等文官試驗第一回在明治 27 年（1894）10 月舉行，以後每年實施一回，迄至昭和 18 年（1943）方因戰爭的緣故而中斷（昭和 19 年至昭和 20 年〔1944-1945〕）。戰後一度（昭和 21 年〔1946〕）恢復考試，但才一年（昭和 22 年〔1947〕）就又廢止。[20]

以出身地的縣別而言，[21]行政科合格者「都會性格濃厚」（大阪府除外），縣別以「教育文化較進步的大府縣出身者佔優勢」；後者又以「支持明治維新的縣別出身者爲多，佐幕的『賊軍』之縣出身者少」。[22]若以出生年份加以分期，藩閥的優勢立即顯現，尤其是第一期（迄至 1871 年出生者）的順位正反映了俗稱「薩長土肥」（鹿兒島、山口、高知、佐賀）的排位順序。不過，自第二期（1872 年至 1906 年出生者）開始，東京明顯取代藩閥縣，除山口縣外，不再具優勢。[23]雖然如此，從歷年總督府編纂的《臺灣總督府職員錄》中不難看出，九州出身的高等官在日治臺灣末期仍然佔有相當優勢，而這可多少反映了殖民地臺灣與九州的地緣和歷史關係。

---

(18) 吳文星，《日據時期臺灣社會領導階層之研究》，頁 202。

(19) 秦郁彥，《官僚の研究》。

(20) 昭和 22 年（1947）10 月 22 日公佈「國家公務員法」（法律第 120 號）。是年（1947）12 月舉行最後一次舊制高等文官試驗。昭和 24 年（1949）恢復考試制度，國家掄材試務改名「國家公務員試驗」。在試務中斷期間，日本政府三次對各省採用幹部候選人加以銓衡，合格者為「二級事務官吏」，與高等文官合格者享有相同待遇。同上註，頁 9-10。

(21) 大正 7 年（1918）以後，《官報》不再刊載及格者出身地的縣別與「族籍」。「族籍」分「平」（平民）和「士」〈士族）兩類。

(22) 秦郁彥，《官僚の研究》，頁 10。

(23) 同上註，頁 12。東京是否真的在第二期中「明顯取代藩閥縣」？這個說法值得商榷，此處姑且引用之。

其次，就最終學歷而言，在行政科 9,565 人中，佔壓倒性首位的只有東大一校，佔全數的 62.4%，其中法學部出身者達 95%。[24] 以合格數而言，「迄至明治 39 年（1906）平均只有 48 人，到大正 6 年（1917）逐漸增至 130 人，其後〔人數〕在 200 人上下擺蕩，而以昭和 3 年（1928）的 336 人最多；昭和 17 年（1942）有 411 人，昭和 18 年（1943）激增爲 547 人，戰後降到百人左右」。東大的佔有率和這個曲線成反比例，不過就全期而言，東大佔「上位」（排名優先）合格者的 80%左右。[25] 另外，秦氏也指出，昭和 17、18 兩年度合格者數急增，而這個數據上的激增應該是因爲：

> 這兩年爲二次大戰極激烈時期，兵役適齡者即使爲各省廳所採用，大半隨即被賦以軍務，合格後連〔見習〕地點都還未決定就出征，不少人戰死或失蹤（未歸還）。取代辦法之一，似乎就是在朝鮮總督府等〔應包括臺灣總督府〕，採用較往年爲多、没有兵役義務的朝鮮出身者〔包括臺灣出身者〕，但由於創氏改名的關係，追蹤調查困難。[26]

高等文官試驗初期幾乎全數合格者都就職，成爲官吏，但其後隨著合格數增加，比率逐漸低下。事實上，高等試驗只是資格試驗，[27] 不能保證一定能就職，因此不少人基於個人因素而未就職，或決定就職於民間企業。綜觀全期，官、公廳的就職率爲 85.7%。就職率依時代而異。在大正 5 年（1916）景氣甚佳之際，人才逆流至高給的民間企業，採用率也降至 76.5%；在世界大恐慌的昭和 4 年（1929），由於採用減少，降至 75.9%。若自試驗合格後五年之內的就職機關加以統計，人數以內務省最多，其次依序爲大藏省、遞信省、鐵道省等。秦郁彥主張，由於這些機關多數擁有地方分支機構、或現業官廳色彩濃厚者，因此高等文官合

---

(24) 「無學歷」的義務教育程度者只有 69 人，佔全數的 0.7%，不明者 143 人（占 1.5%）。

(25) 秦郁彥，《官僚の研究》，頁 16。

(26) 同上註，頁 22。

(27) 這點和戰後日本的公務員試驗不同；前者為「資格試驗」，後者為「採用試驗」。戰前的高等試驗為昇任中高級官吏（高等官）的關卡，合格者其資格終身有效。戰後的試驗為公務員任用的必須條件，但其效力原則上只限該年度；司法試驗除外，仍屬終身有效（所謂「生涯資格」）。參閱同上註，頁 43。

格者的分發結果也會影響到各省廳的人事政策。[28]

明治 43 年（1910）3 月，全面改訂「高等官官等俸給令」、「判任官官等俸給令」，一方面將過去依勅令、閣令等頒佈的 136 件俸給令加以整理統合；以「高等官官等俸給令」而言，平均俸給基數增加百分之二十五。第一次大戰之後不久，又因應物價上漲的壓力，在大正 9 年(1920)8 月對各省次官級以下官吏實施加給。就初任給與而言，制度上並沒有特別加以規定，其後的昇等、昇給也是如此，端視各省的內規而定，用意在減少各省之間的給與差距。再者，就官吏給與和民間給與的關聯看來，官吏的給與水準，特別在初期，上厚下薄，遠比民間水準高，素爲一般國民所豔羨。第一次大戰中，隨著日本經濟情況好轉，民間企業給與逐步上昇，高考合格而選擇就職企業者大有人在。

這個互動關係到了昭和初期不景氣(所謂「昭和金融恐慌」，昭和 2 年〔1927〕)時期開始逆轉，一般人對官吏的看法也開始向上修正。根據朱昭陽回憶：

> 升上大三（一九二七年四月），正值昭和天皇上臺不久，整個日本的經濟環境很不景氣，心想畢業如無適當的工作，也可以當辯護士（律師），遂又準備參加司法科的高考。通過行政科的考試，再考司法科就比較容易了，因爲行政科已考過的科目就不必再考，所以我只再考國際司法、民事訴訟法和刑事訴訟法三科，九月應試的結果，再度過關。[29]

到了昭和 4 年（1929）10 月 15 日，閣議決定將月俸超過 1,200 圓的文官減俸一成，爲濱口雄幸內閣財政緊縮政策的一環。而之前，明治 26 年（1893）曾爲了籌募軍艦費強制獻納減俸一成，因此減俸在近代日本是有例可循的。不過，此次由於待遇較低的司法官帶頭運作，猛烈反對，以致該案於一週後隨即撤案。是年（1929）11 月，美國紐約股市大暴跌，從此開始長達約十年之久的世界性經濟蕭條（「經濟恐慌」），不景氣的情況持續到 1930 年代。因此，若槻禮次郎內閣在昭和 6 年（1931）6 月不顧部分官吏的反對，強行修正俸給令，施行減俸，最高削俸一

(28) 秦郁彥，《官僚の研究》，頁 22。

(29) 朱昭陽口述、吳君瑩紀錄、林忠勝撰述，《朱昭陽回憶錄：風雨延平出清流》（臺北：前衛出版社，1994；新臺灣文庫 26），頁 32。

成，最低減三分。9 月，「九一八事件」（「滿洲[30] 事變」，昭和 6 年〔1931〕）發生；政黨勢力開始弱化，官吏的地位相對提昇，昇格、昇級加速。同時，日本政府以物價上漲的名目，增加各種「手當」的額度和種類。年終獎金，論起源，就是來自當時流用的節約額度。[31]

日本各主要省廳每年所採用的幹部候補生，主要係任用自高文合格者中帝國大學法經學部剛踏出校門的新人，但省廳也會自部內勤務者的高文合格者或其他省廳轉入者當中追加任用；後者大多被視爲準幹部候補生。秦氏指出，就首席合格者的省廳志願順序的「人氣度」而言，初期依序（外務省除外）是內務省、大藏省，但這種情況自「昭和十年代前後」（應該是指 1930 年代中期）逐漸逆轉，志願商工省者開始增加。1930 年代初期開始，由於合格者增加、經濟不景氣等因素，中央官廳無法全數接納新人，於是高文合格者乃開始向道府縣、大都會等市役所覓職，或者到中等學校擔任教員、甚至前往滿洲國出任官吏等。中日戰爭（1937）爆發以後，在統制經濟下各省廳的官吏需要量急增，同時既有官吏員數因徵兵的緣故減少，因此大量採用高文合格者。[32]

(二)秦郁彥的《戦前期日本官僚制の制度・組織・人事》

本節的分析對象主要是日本人，並與戰前派任朝鮮的行政科文官高等試驗合格者對照比較，而以秦郁彥的《戦前期日本官僚制の制度·組織·人事》爲腳本。秦郁彥的統計顯示，在戰前制度下通過高等文官試驗的合格者共達 9,278 人，包括戰後兩年（1947-1948）的 402 人。[33] 換言之，戰前日本高等行政科合格者總數爲 8,876 人。[34] 依秦郁彥的定義，「入省先」原則上乃指「試驗合格後五年以內的就

(30) 日文稱「滿州」，中文的「州」字加「水」字旁，慣稱「滿洲」。
(31) 這些津貼有些於法無據，有些則各省廳、部署之間並不一致，甚至還有些流用自節約額度。參見秦郁彥著、戦前期官僚制研究会編，《戦前期日本官僚制の制度·組織·人事》（東京：東京大学出版会，1981），頁 668。
(32) 秦郁彥，《官僚の研究》，頁 23。
(33) 秦郁彥在其 1983 年著作中指出，該書乃為作者就「高等試驗合格者的 10,240 人中，行政試驗合格者 9,565 人的資料加以分析」的力作，兩書的數據略有不同。參閱同上註，頁 9。
(34) 戰後兩年的數值極微，不致影響本文的分析。以筆者所定義的戰前「朝鮮關係」者而言，共得 808 人，約佔總數的 9%；若加入戰後兩年的數值，只增加 3 人，共得 811 人。

表一　日本高等行政科試驗合格者「關係者」總人數(1894-1943)
臺灣 v.s. 朝鮮／直接派任 v.s. 五年內派任

加總	試驗合格總人數	臺灣之日本行政官			朝鮮之日本行政官		
		臺灣關係	直接派任	五年內派任	朝鮮關係	直接派任	五年內派任
人數	8876	553	312	386	808	496	614

職機關」，但「試驗合格前後五年間，如有省廳間移動的情形，則以箭號表示」。[35] 至於「關係者」，則是筆者自行定義的名詞，意指「所有和臺灣或朝鮮兩地有任職或就學等關係的日本人高等試驗行政科合格者」。[36]

「直接派任」臺灣者佔所有「臺灣關係」者比例的五成六強（56.42%），而「五年內派任」臺灣者佔「臺灣關係」者的比例則昇至近七成（69.80%）。朝鮮在兩項數值上都略高於臺灣，分別是 61.39%和 76.00%。從該統計表可以看出幾個現象：一、文官高等行政科及格後的最初派任機關確實是左右殖民官僚職業生涯的一個要因；二、若和朝鮮相較，派任至臺灣的殖民官僚的背景較多元，但這個差別不大；三、在兩個殖民地，「五年內派任」者的數值都約佔「關係者」總數的八成一弱，在臺灣爲 80.83%，在朝鮮則爲 80.74%。這提示日本帝國在派遣殖民官僚上係循一定的政策、依固定模式行事，因此制度面的分析極屬必要。[37]

細究日本、臺灣和朝鮮的高考及格者五年內派任的人數曲線圖，可以得知三地在戰爭時期的走向都大同小異。這顯示戰時的行政用人不能單以大政府或戰線擴大、用人孔急等因素加以解釋，而必須將「民族別」的戰時政策性考量（臺灣的「一視同仁」、朝鮮的「日鮮一體」等）列入變數。另外，「日韓合併」和「滿洲國」創立之際，派任到朝鮮者遠超過歷年平均比，而在 1920 年代和太平洋戰爭時期的 1940 年代前半段，日本中央的用人總數明顯高於派任兩大殖民地的平均

(35) 但是，有時雖然被派出機關（出先機關）採用，登記時卻用的是中央省廳。另外，初期由於組織尚未確立，各省廳間移動（移籍）頻繁，其後因為試驗合格後以幹部候補者的身分移到他省的例子很多。參閱秦郁彦著、戦前期官僚制研究会編，「凡例」，《戦前期日本官僚制の制度・組織・人事》，頁 viii。

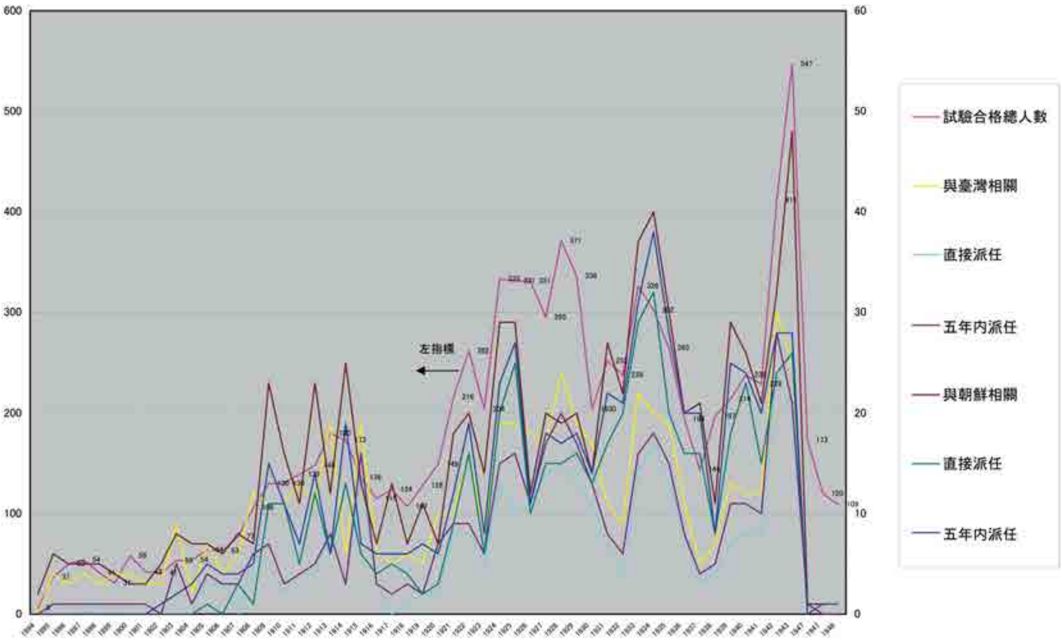
(36) 「關係者」這個名詞是筆者為了分析所創。依秦氏的定義，「關係者」的人數應該包括戰後兩年的數字，但由於戰後的數值不大，筆者認為該數值的刪除對本文的解析影響應該不大。

(37) 關於殖民地臺灣官僚制度的分析，筆者已另文處理，近期內即將分別出版，茲不贅述。

比。茲比較並歸納日本、朝鮮、臺灣三地五年內的派任人數如下（圖一）。[38]

一、「日韓合併」初期（明治 41 年〔1908〕至大正 5 年〔1916〕），派任到朝鮮的日人殖民官僚（包括關係者）總數激烈震盪，但同時期高等行政科合格者的錄取率則穩定增加，顯示朝鮮總督府設立之初，用人政策因政情尚未穩定而搖擺不定。

二、高等行政官及格者的派任自大正 5 年（1916）開始進入緩慢成長期；三地所有的相關曲線圖（初任、五年內派任、殖民地關係者），其走向都類似。因此，主要變數應該是日本在第一次世界大戰期間經濟飛躍成長，不少人才走向了工商界。



圖一　高等試驗行政科合格者五年內派任人數：內地、臺灣和朝鮮

繪圖者：秋本宏樹。

(38) 戰前日本每年高等行政科合格者人數都將近臺灣或朝鮮兩地總和的十倍。由於數值過大，無法以實際數值將三地同時顯示，只好以變通標示的方式，將全國合格者總數縮小十分之一，以左邊的比例尺顯示，並在重要的波動年代上補記實際數值，至於右邊的比例尺則是兩大殖民地的實際人數。如此一來，三地的曲線圖就可以合成一圖，吾人也能更清楚地觀察到三地派任的數值變動。本圖由秋本宏樹先生協助製作，謹此致謝。

三、大正10年（1921）到昭和5年（1930）之間出現第一次派任高峰期，可以視爲大正民主時期人流的反照。[39] 大正10年（1921）的錄取名額（216人）首度超過200人，自大正7年（1918）的107人，增加到大正8年（1919）的128人，再於大正9年（1920）昇至149人；其後在昭和3年（1928）已高達371人。昭和4年（1929）的世界經濟不景氣明顯反映在1930年派任人數的急降，從昭和4年（1929）的336人驟減到昭和5年（1930）的204人。

四、昭和6年（1931）9月發生「九一八事變」，中日進入準戰爭時期。翌年（1932），滿洲國建立。三地的派任情況在1930年代初期都略有回昇，多少反映了日本帝國擴張後，政府用人需求增加。

五、中日戰爭前夕的昭和11年（1936），總錄取人數（194人）不足200人，爲大正9年（1920）以來首見。三地的派任情況都在昭和12年（1937）7月中日戰爭爆發之際降至谷底，只有144人。昭和13年（1938），實施國民總動員政策，派任情況略有回昇（197人），但仍不足200人。

六、高等官的派任在戰爭時期驟增。昭和14年（1939）（214人）錄取名額趨近大正10年（1921）的水準，又超過200人；昭和17年（1942）間倍增（411人），超過400人。派任的人數在昭和18年（1943）激增到戰時最巔峰的547人，顯示戰爭對政府組織和用人政策所造成的衝擊。

質言之，在「日韓合併」之際、第一次世界大戰、大正民主時期、滿洲國的創立，以及太平洋戰爭期間，殖民帝國內高等行政官的需求都發生了重大變化，其中尤以戰爭的因素最值得注意，而以昭和16年（1941）以後的變動最明顯。秦郁彥因此斷定，「戰時體制化必然會帶來國家統制的強化，因而促進官僚地位的上昇。由於機構增設，昇進快速，給與額也大幅增加，一般官吏也因之受益」。[40] 至於「日韓合併」和滿洲國的創立，則對朝鮮的影響遠大於臺灣。

細究高等官及第者五年內派任至兩殖民地的官僚機關，朝鮮似乎較臺灣多元。但是，這只是針對派任地機構而言，並不意味著官場流動性的擴大。金漢教

(39) 「大正民主」時期一般是指大正7年（1918）到昭和7年（1932）這十四年間。黃昭堂指出，臺灣的文官總督時代（1919-1936）和「大正民主」時期幾乎重疊，因此總督政治的運作深受日本國內政治的影響。參閱黃昭堂著、黃英哲譯，《臺灣總督府》，頁113。

(40) 秦郁彥，《官僚の研究》，頁120。

指出，[41] 朝鮮總督府在缺乏官場流動性的同時，也自我形成一個極其封閉的強勢政權：

> 殖民地官僚在一個所謂落後社會的殖民地中，對待當地人民的態度是輕蔑的，最多就是恩賜地、要人領情式的施與。他們很可能自以爲是地，以一種新式、優越文化代言人的身分自居，其本質無非是「白種人的負擔」這個主題的變調。而且，他們也容易自我膨脹，以爲自己無所不能，以致在統治上往往不能顧及〔殖民地〕人民的感受。[42]

金氏進而推論，任職於朝鮮的日本人官僚流出到其他殖民地或佔領地者爲數應該不多，但該論點仍有待進一步驗證。

㈢臺人「高等行政官」

「高等行政官」的定義寬廣不一，統計建檔和資料詮釋也略有所異。狹義的「高等行政官」係指「戰前日本文官高等試驗行政科合格」、官等在二等以上（含）的勅任官；廣義的「高等行政官」則指所有「奏任及其以上的高等官」，不限高等試驗資格者，因此也用以指稱經由資歷升等的「待遇官」（待遇比照高等官的奏任官），以及經由委員會「銓衡」及格的技術官僚，包括醫官和教職人員。[43]

本來，「高等試驗及格者」的統計資料應該包括司法科及第者，但秦郁彥的《戰前期日本官僚制の制度・組織・人事》一書係以官僚制度研究爲主，故取材以行政科和外交科爲限，選擇性地刪除了司法科及第者的統計資料。[44] 但是，臺灣人

---

(41) 金漢教生於 1928 年，1962 年芝加哥大學博士，任教於美國辛辛那提大學政治學系，目前為榮譽教授。金氏早期用英文發表，1985 年以後英、韓文各半，其韓文的著作主要以南北韓統一為題，但也涉及對李承晩的評價，至於英文相關著作主要有：他和 C. I. Eugene 合著的 *Korea and the Politics of Imperialism, 1876-1910* (Berkeley: University of California Press, 1967)；以及他所編的 *Essays on Modern Politics and History* (Athens: Ohio University Press, 1969) 和 *Studies on Korea: A Scholoar's Guide* (Honolulu: The University Press of Hawaii, 1980)。本條資料由陳姃湲博士提供，謹此致謝。

(42) Han-kyo [Han-Kyō] Kim, "The Japanese Colonial Administration in Korea: An Overview," in Andrew C. Nahm, ed., *Korea under Japanese Colonial Rule* (Kalamazoo: Center for Korean Studies, Institute of International and Area Studies, Western Michigan University, 1973), p. 44.

(43) 關於這點，筆者已在前述〈日治臺灣俸給令研究〉中加以申論，此處從略。

(44) 有關高等試驗司法科及第者的研究，可以參閱：劉恆妏，〈日治與國治政權交替前後臺籍法律人之研究——以取得終戰前之日本法曹資格者為中心〉，收於林山田教授退休祝賀論文編輯委員會編，《戰鬥的

「文官高等試驗」及第者中已知若干人是司法科及第者，甚至通過外交科試驗者，其中少數是行政和司法的「雙料」及第者，還有更多是律師及格者，因此有必要就其中脈絡加以剖析。

1.黃昭堂的《臺灣總督府》(1994 年；中譯本)

目前坊間出版的書刊中仍以黃昭堂出版的《臺灣總督府》一書中所列舉的資料最常被人引用。該書爲臺灣總督府研究的開山作品，雖然完成於近三十年前，(45) 由於內容深入淺出，今日仍然深爲學界重視，成爲了解日治臺灣行政運作的入門書之一。以下筆者特以黃書爲例，在其所建立的研究基礎上加以檢證。

對於臺灣人高等官擔任郡守的數字統計，黃昭堂論斷如下：「臺灣被日本統治的五十年間，當過郡守的臺灣人，包括海山郡守李讚生在內只有四個人，州知事、廳長、市尹等則無一人」；黃氏提及的三個人爲劉茂雲、林益謙、楊基銓，第四人應爲李讚生。事實上，劉茂雲沒有出任過郡守，而且以「高等官」身分（但不一定循「高等試驗」途徑升等）出任郡守的臺灣人也不止 4 人；至少前述有臺灣人「最初的（首任）郡守」之稱的李讚生就是一例。高等官有 4 人擔任過郡守這個敘述是正確的；依「附錄一」分別是：林旭屏（1931 年行政科，竹南郡守）、林益謙（1933 年行政科，曾文郡守）、楊基詮〔銓〕(1939 年行政科，宜蘭郡守)

表二　高等試驗「行政科及第」的四位臺灣人郡守

姓名	高等試驗行政科及第年份	地方郡守
林旭屏	1931	竹南郡守
林益謙	1933	曾文郡守
楊基銓	1939	宜蘭郡守
莊維藩	1942	新營郡守

資料來源：參閱文末「附錄一」。

法律人——林山田教授退休祝賀論文集》(臺北：元照出版社，2004)，頁 587-637。該文「附錄一」詳列有歷年臺灣人司法及第者，「一九二三至一九四三年臺灣人通過日本高等文官考試司法科及格或具法曹同等資格者之名單」，同上註，頁 625-637。

(45) 原文以日文書寫，在 1981 年首度由ニュ（トン・ブ）發行，1983 年再由教育社發行；中文版由黃英哲譯，1989 年由自由時代發行，1994 年改由前衛出版社發行。

和莊維藩(1942 年行政科,新營郡守)。郡守一職大約是日治後期(大正 9 年〔1920〕至昭和 20 年〔1945〕,同時也是郡制施行時期)臺灣人所能擔任的最高階「地方行政」長官。日治後期,郡制爲虛級;郡基本上是介於州廳與街庄之間的聯絡官廳,故郡長不由總督府官制加以規範,而由州廳地方長官指定州內地方理事官出任。

高等試驗「行政科及第」而曾經擔任郡守的臺灣人雖然有 4 名,曾經擔任過郡守的臺灣人卻有 6 名;另外 2 名是李讚生和劉萬,(46) 其中,莊維藩爲「日本統治時代最後一任臺灣人郡守」。(47)

黃氏以 1942 年度(原文誤爲 1943 年度)的《臺灣總督府職員錄》爲例,(48) 指出:在臺灣任職行政官的臺灣人,除敎、醫兩職之外,官位在「奏任官以上」(含)的臺灣人行政官最多只有以下數人(他列了 11 人,其中 1 人似爲日人)。(49) 他又推論:該年度(1942)臺灣總督府的高等官(包括敎、醫兩職)共有勅任官 93 人、奏任官 1,351 人,合計 1,444 人,其中臺灣人只有 16 人;若加上漏查人數,應不超過 30 人。(50) 筆者認爲,「是年」在「總督府」任職的臺人高等官雖然連 20

(46) 劉萬,外埔鄉(六分村)人,明治 38 年(1905)3 月 12 日出生,1998 年 3 月辭世。大正 2 年(1913)就學大甲公學校;大正 8 年(1919)北上就讀臺灣總督府國語學校;次年(1920)負笈赴日,先後就讀東京正則中學校、高知高等學校;昭和 2 年(1927)考取京都帝國大學法律系。大學三年級時高等文官試驗行政科及第,旋即返臺任職臺灣總督府交通局書記。昭和 6 年(1931),改任高雄稅關監視,以後歷任新竹市助役、臺東廳新港郡守、臺北州海山郡守等職。昭和 16(1941)任高雄稅關監視部長,其後任職遞信部鐵道監視部長、臺灣總督府殖產局食糧部、臺北市第一助役等職。戰後初年(1946)任臺北市財政局長,致力於光復初期財政與稅捐之稽徵事宜,旋棄官從商,轉入金融界。1947 年起擔任臺北市第六信用合作社理事主席,其後服務於臺灣省合作金庫,迄至退休。上述劉萬先生簡歷轉引自張勝彥總編輯,《外埔鄉誌》(臺中:外埔鄉公所,2004),下冊,頁 831。該地方誌將食糧部誤稱為糧食部,按,該機關戰前稱食糧,戰後稱糧食。參見「附錄一」。

(47) 楊基銓撰述、林忠勝校閱,《楊基銓回憶錄:心中有主常懷恩》(臺北:前衛出版社,1996;新臺灣文庫 33),頁 118-119、132、146;楊基銓,《台湾に生を享けて》(東京:平文社,1999),頁 116-117、129、142-143。楊基銓自傳中的說法和黃昭堂著、黃英哲譯,《臺灣總督府》,頁 241;吳文星,《日據時期臺灣社會領導階層之研究》,頁 202 二書一致。

(48) 黃昭堂所引用的版本事實上是 1942 年度版的職員錄,不是 1943「年度」版。黃氏書中所引部分資料不符,部分用字有誤或不夠精確,部分則資料脫落。茲補正於表七,以供參考。

(49) 黃昭堂著、黃英哲譯,《臺灣總督府》,頁 241-242。

(50) 同上註,頁 243。這個數字比吳文星估計的 17 人少 1 人:「迄至日據末年,出任行政、司法高等官的臺人僅一七人」(吳文星,《日據時期臺灣社會領導階層之研究》,頁 202)。事實上,吳文星的統計高達 19 人;從缺的兩人是他無法辨識的南鄉光輝和武村銓一(吳文星,《日據時期臺灣社會領導階層之研究》,頁 206)。

人都不到，但這個數字並不包括任職日本、滿洲國或日本帝國其他地域者。即使僅指整個日治時期的「高等官及第者」，這個數字應該包括司法科、外交科以及律師（辯護士）考試及格者（大正 12 年〔1923〕之後併入司法科試驗），那麼總數絕對超過 30 人。若單指「在臺灣總督府任職」的臺灣人行政、司法官，則 30 人爲上限的說法多少可以採用。[51] 這就牽涉到《臺灣總督府職員錄》的本質和限制。

事實上，司法官的任用比外交官、行政官等職都早。明治 24 年（1891）開始舉辦「判事檢事登用試驗」，但迄至大正 3 年（1914）爲止，帝國大學與法科大學畢業生得免試取得司法官試補的資格，並擁有開業律師（辯護士）的特殊優待（所謂「特典」）。大正 7 年（1918），制定「高等試驗令」（勅令第 7 號）和「普通試驗令」（勅令第 8 號），外交官、領事官和司法官三種試驗的測試方式乃趨向統合。「高等試驗」仍舊分預試和本試兩類。預試考論文和外國語文，受驗者必須具有中學畢業程度；本試分行政科、司法科、外交科，受驗資格是預試合格者或「高等專門學校」以上的畢業生。相較於前此的高等試驗，新試驗的必修科目減少，選擇科目增加。[52] 值得注意的是，自大正 12 年（1923）開始辯護士（律師）資格試驗併入司法科，因此臺灣人辯護士試驗合格者幾乎都是新制下的產物。由於就業考量，多數臺灣人在司法（包括辯護士）試驗合格後多選擇在島內開業，也有少數留在日本等地就業，其中不乏參與臺灣民族運動的社會菁英，因此又關係到「臺灣社會領導階層」（吳文星語）的建構。

2.《臺灣總督府職員錄》：以 1942 和 1943 年度爲例

根據筆者判斷，臺灣總督府發行的最後一本職員錄是在昭和 19 年（1944）發行的 1943 年版。1943 年度（編修截止日爲昭和 19 年〔1944〕1 月 1 日）的職員錄因爲戰爭極激烈的關係，實際上是昭和 19 年（1944）6 月 7 日發行的。[53] 值得

(51) 資料的追蹤可分三方面著手：一、將歷年《臺灣總督府職員錄》加以爬梳；二、將歷年高、普考臺灣人名單建檔；三、找尋歷年臺灣人在日本縣廳任職者的漏網之魚。不過，該數值差異實在太小，對於結論影響不大。

(52) 這個特典一直到大正 3 年（1914）裁判所構成法部分修正（法律第 39 號，1923 年 3 月 1 日施行）才廢止。秦郁彥著、戰前期官僚制研究会編，《戰前期日本官僚制の制度・組織・人事》，頁 666。

(53) 至於總督府是否發行過 1945 年度的職員錄，史學界一直沒有定論。筆者判斷，「終戰」這年應該沒有來得及發行新職員錄。若然，那麼 1943 年度（1944 年 6 月發行）的《臺灣總督府職員錄》應該是最後一冊。

注意的是，迄至昭和 18 年（1943），職員錄一直有加註戶籍地的慣習，但昭和 19 年（1944）6 月發行的職員錄（1943 年版）不再登錄戶籍地，[54] 對臺灣人族籍的判讀增加了些許障礙。茲將 1942 和 1943 兩個年度內臺灣人「高等行政官」和「高階教職官員」（日治時期的教職人員具官吏身分，擁有官等位勳）的資料建檔並對照比較如下：[55]

表三　臺灣人高等行政官(1942-1943)：
以《臺灣總督府職員錄》爲例[56]

姓名(日式姓名，戶籍地)	1942 年度職員錄	1943 年度職員錄
劉茂雲 (豊岡茂雲，臺南)	總督府殖產局山林課書記官兼課長；三等一級、正五勳五	(從缺？)(1943 年行政簡素化，廢殖產局，山林課改置農商局下)
黃松官（臺中）	總督府警務局衛生課技師（博愛會廈門醫院），三等年 100，從五勳六；專賣局煙草參事、課長、臺灣總督府專賣局共濟組合審查會委員；五等六級、從六	總督府警務局衛生課技師；三等年 100，從五勳五（加勳）
林旭屏 (松林秀旭，臺南)	總督府專賣局煙草參事、課長，臺灣總督府專賣局共濟組合審查會委員；五等六級、從六	(從缺？)
林益謙(林益夫〔林呈祿之子〕，新竹)	總督府財務局金融課書記官、課長，臺灣中央物價委員會幹事；五等七級、從六	總督府財務局金融課書記官、課長，臺灣中央物價委員會幹事、需給調整專門委員會專門委員、南方委員會第一部幹事和第二部幹事；四等六級(升等)，從六勳六(加勳)

(54) 據判斷大約是基於改姓名等「皇民化」政策的考量。

(55) 關於南鄉光輝和武村銓一兩人的漢名，黃昭堂和吳文星書中從缺（黃昭堂著、黃英哲譯，《臺灣總督府》，頁 242；吳文星，《日據時期臺灣社會領導階層之研究》，頁 206），筆者目前也無法判別。從戶籍為臺灣島內（分別是臺南和臺中）看來，兩人無疑是改日式姓名後的臺灣人。

(56) 本表增賴雲清一項，故此處所謂「臺灣人高等行政官」乃包括「待遇官」。由於篇幅有限，本文中所引的職員錄（臺灣總督府編纂，臺灣時報發行所發行）例文以日治時期最後三年為限，就範圍而言相當於「太平洋戰爭」時期，是即：1941 年度版（同年 11 月 26 日發行）、1942 年度版（編至 11 月 1 日，1943 年 3 月 31 日發行）、1943 年度版（編至 1944 年 1 月 1 日，1944 年 6 月 7 日發行）。關於頁數的編排，兩個年度略有差異；1942 年度的頁數是正常編碼，從頭到尾；1943 年度則分成兩部分，前半以總督府為主，後半以州廳為主。

張水蒼 (長村蒼樹，臺中)	總督府殖產局商政課事務官；六等八級、正七	總督府農商局商政課事務官，五等七級（升等）、從六（增位）
楊基銓(小柳基詮，臺中)(57)	總督府殖產局農務課事務官；七等十級、從七	臺北州產業部商工課地方理事官、課長（單位變動）；六等七級（升等）、正七（升位）（1943 年行政簡素化，廢殖產局）
林德欽 (林恭平，臺中)	新竹州產業部事務官、部長，新竹州委員會委員，州立工藝指導所所長；三等五級、從五	總督府交通局貯蓄課書記官、課長（單位變動）；三等四級（升級）、從五勳六（加勳）
黃介騫(臺南)	臺北州商工水產課地方理事官、兼課長，臺北州賃金委員會幹事；五等五級、從六	總督府港務局（基隆港務局）業務課海務官、課長事務取扱、運營部長；船舶課海務官、課長「事務取扱」（意即代理）、運營部長（沒有註明官等、功勳）（1943 年行政簡素化，廢商工水產課，改置商工課）
林伯可(小田原伯可，神奈川)(58)	臺東廳勸業課地方理事官、臺東廳種畜場場長（兼）；七等八級、從七	臺東廳勸業課地方理事官、課長；七等七級（升級）、從七

---

(57) 黃昭堂著、黃英哲譯，《臺灣總督府》，頁 242，和吳文星，《日據時期臺灣社會領導階層之研究》，頁 202，二書都作楊基詮。按，「詮」應為「銓」字之誤。楊基銓，日文名字為小柳基詮；中文名字的銓為「金」字旁，日文名字的詮為「言」字旁；其日文的「詮」字在坊間書籍中常以「銓」字出現。但是，楊基銓在其中、日文自傳（楊基銓撰述、林忠勝校閱，《楊基銓回憶錄》；楊基銓，《台湾に生を享けて》）中並無提及改姓名一事，因此查證其名必須輔以其他資料。根據《臺灣總督府職員錄（1941 年版）》（同年 11 月 26 日發行），楊基銓（「金」字旁）為宜蘭郡守（郡守為本職，其本官為宜蘭郡役所地方理事官，七等九級、從七〔頁 414〕）；1942 年度（頁 140）和 1943 年度（〔州與廳〕臺北州，頁 5），已改名小柳基詮（「言」字旁）。另外，興南新聞社編纂的 1943 年度《臺灣人士鑑》中明白記載「小柳基詮〔旁註訓讀：コヤナキ　モトアキ〕，從七位（舊名楊基銓）」（興南新聞社編纂，《臺灣人士鑑（昭和 18 年）》〔臺北：興南新聞社，1943〕，頁 133）。

(58) 黃昭堂著、黃英哲譯，《臺灣總督府》，頁 242 中提及小田原伯可為臺人高等行政官之一，且直接指稱其漢名為林伯可。黃氏的說法隱然和楊基銓自傳所言吻合：「總督府內各部門都有臺灣人，以囑託雇員名義採用者居多，能穿文官服者，少之又少。其中林伯可是穿文官服者之一，後來他升任高等官，被派任臺東廳勸業課長。」參閱楊基銓撰述、林忠勝校閱，《楊基銓回憶錄》，頁 146；楊氏的日文傳記也提及此事，參閱楊基銓，《台湾に生を享けて》，頁 143。問題是，《臺灣總督府職員錄》中的小田原似乎是個日本人。昭和 8 年（1933）的《臺灣總督府職員錄》中首次出現小田原伯可的名字（頁 206），當時他是總督府交通局為替貯金課的書記，月給 70 圓；迄至昭和 12 年（1937），他在《臺灣總督府職員錄》上出現的籍貫都是鹿兒島。但是，自昭和 13 年（1938）起迄至昭和 17 年（1942），每一年的《臺灣總督府職員錄》都明確記載他是神奈川人；以昭和 17 年（1942）而言，小田原時任臺東廳勸業課地方理事官、臺東廳種畜場場長（兼）（頁 741、743）。究竟楊基銓所指稱的林伯可是否就是黃昭堂所認定的小田原伯可，光從《臺灣總督府職員錄》中無法確認，仍有待進一步考證。在新資料可以佐證之前，筆者暫從黃、楊兩人之說。

不詳（南鄉光輝，臺南）	新竹地方法院判官，單獨部判官、合議部判官；四等六級、正六	同左
不詳（武村銓一，臺中）	高雄地方法院判官，合議部判官、兼單獨部判官；七等十級、從七	高雄地方法院判官，合議部判官、兼單獨部判官；六等八級(升等)、正七
賴雲清（臺中）(59)	東勢街長；月 50	東勢街長，年 900（奏任待遇）（升等）

資料來源：臺灣總督府編纂，《臺灣總督府職員錄（1942 年版）》（臺北：臺灣時報發行所，1943）；臺灣總督府編纂，《臺灣總督府職員錄（1943 年版）》（臺北：臺灣時報發行所，1944）；根據黃昭堂著、黃英哲譯，《臺灣總督府》，頁 241-242 加以增補修正。

「高階教職」一辭包括擔任或代理校長職務的訓導（例如，吉本興隆、陳領〔日名藤村晃〕、宮島宏光、高振坤），以及奏任待遇官（例如，陳文達）。殖民地臺灣的官等、位勳制度沿襲自明治日本。高等官分九等；(60) 以大正 9 年（1920）爲例，「高等官官等俸給令」第 1 條規定，「親任官除外，高等官分九等」，其中「一等和二等的高等官爲勅任官，三等至九等的高等官爲奏任官」。(61) 簡言之，勅任官爲高等官二等以上（和）官職，包括親任官。另外，「位階」、「勳等」和「軍功」也是日治臺灣職官制度中三項重要的人事指標，其它尚有「記章」、「紳章」、「褒章」等，都有明確的法定等級。「位階」乃依「敍位條例」（明治 20 年 5 月 6 日，勅令第 10 號）而訂，其後有若干修正，授予對象是「華族」、(62)「勅任官」、「奏任官」，以及對國家有勳功或貢獻值得表彰者（第 1 條）；「位」分十六「階」，自正一位到從八位（第 2 條）；從四位（含）以上者，授予爵位，以禮遇之（第五條）。(63)

---

(59) 本表增列賴雲清一項，故此處所謂「臺灣人高等行政官」乃包括「待遇官」。

(60) 日治初期（例如明治 31 年〔1898〕），高等官分八等。究竟這個制度在哪一年改為九等，仍有待日後查證。但可以確定的是，至少在日治後期（1920-1945），高等官的官等已改為九等。

(61) 臺灣總督府編纂，「高等官官等俸給令」（明治 43 年 3 月 28 日，勅令第 134 號），《臺灣法令輯覽》，第一輯「官規」，頁 91。

(62) 在明治 17 年（1884）「華族令」頒佈之前，「華族」只限明治 2 年（1869）版籍奉還後封號被廢的前公卿、諸侯。「華族令」公佈後，對華族授予爵位。依明治憲法，爵位分公、侯、伯、子、男五爵，可以世襲；除了華族以外，爵位分封的對象還包括對國家有勳功者，屬於特權階級，為貴族院組成的要素。戰後（1947）隨著新憲法（日本國憲法）的制定，華族制度也被廢。高柳光壽、竹內理三編，《日本史辭典》（東京：角川書店，1968；1960 年原刊），頁 195。

(63) 臺灣總督府編纂，《臺灣法令輯覽》，第三輯「褒賞、救恤、恩給」，頁 1。

表四　臺人「高階教職」官員：1942 和 1943 年度的《臺灣總督府職員錄》

姓名(日式姓名，戶籍地)	1942 年度職員錄	1943 年度職員錄
杜聰明（臺北）	臺北帝國大學醫學部教授、熱帶醫學研究所熱帶病科所員；一等六級（職務俸年 990）、從四勳三	臺北帝國大學醫學部教授；一等五級(升級)（職務俸年 990）、從四勳三；臺北更生院囑託，月 100
潘貫（臺南）	臺南高等工業學校教授；七等十級、從七	臺南高等工業學校教授；七等九級(升級)、從七
(明石勳長，臺中)	大茅埔國民學校（臺中州東勢郡東勢街）訓導、學校長；四級(五等待遇)、從六勳六	大茅埔國民學校，學校長（刪「訓導」職稱）；五等八級(從奏任待遇升等奏任)、從六勳六
李琦（臺中）	管嶼厝國民學校（臺中州彰化郡福興庄）訓導、學校長；四級(七等待遇)、從七勳七	管嶼厝國民學校，學校長（刪「訓導」職稱）；七等九級(從奏任待遇升等奏任)、從七勳四（加勳）
陳文達（臺中）	新水國民學校（臺中州員林郡埔鹽庄）訓導、學校長；四級（七等待遇）、正七勳七	(無；改任平良長三郎；新水國民學校，學校長〔刪「訓導」職稱〕；六級、勳八)
曾杜（臺南）	江厝店國民學校（臺南州嘉義郡民雄庄）訓導、學校長；五級(七等待遇)、從七勳七	江厝店國民學校，學校長（刪「訓導」職稱）；七等十級(從奏任待遇升等奏任)、從七勳七
(吉本興隆，臺南)	口湖國民學校（臺南州北港郡口湖庄）訓導、學校長；六級、正八勳八	(無；改任古岡良一；口湖國民學校，學校長〔刪「訓導」職稱〕；月 70)
陳領（藤村晃，澎湖）(64)	圓頂國民學校（澎湖廳馬公街）訓導，學校長事務取扱（代理）；月 72	(無；改任大峰茂嗣，圓頂國民學校，學校長〔刪「訓導」職稱〕；六級、勳八)
(宮島宏光，澎湖)	內垵國民學校（澎湖廳西嶼庄）訓導、學校長；六級	同左（刪「訓導」職稱）
高振坤（澎湖）	大嶼國民學校（澎湖廳望安庄）訓導、學校長；六級、正八勳八	(無；改任高山安正；大嶼國民學校，學校長〔刪「訓導」職稱〕，五級、從七勳八)

資料來源：臺灣總督府編纂，《臺灣總督府職員錄(1942 年版)》；臺灣總督府編纂，《臺灣總督府職員錄(1943 年版)》；根據黃昭堂著、黃英哲譯，《臺灣總督府》，頁 241-242 加以增補修正。

(64) 藤村晃的漢名陳領，資料來源：「本校〔馬公公學校〕沿革」：1941 年 4 月，改稱「澎湖廳圓頂國民學校」，代理校長藤村晃(陳領先生)(1942.9〔-1943.4〕)，參見 http://www.phc.edu.tw/wdps/history.htm。

「勳等」分八級，依等佩勳，授予有「勳績功勞」者，因位階而異，只限本人佩戴。(65) 另外，還有所謂「功名」，分七級，授予「武功拔群」者，主要是指軍功。(66)

由以上二表可以看出，臺人高階教職官員爲數極少，而且以離島的澎湖和山區以外的偏遠地區爲主。劉克明（後敍）在其《臺灣古今談》中提及，在昭和 5 年（1930）之際，臺灣全島有大約 570 名公學校校長，其中臺灣人（本島人）不到 30 名；陳蔡喜（臺灣人「首位公學校校長」）就是其中之一。(67) 到了昭和 17 年（1942），這個數字降到 8 位，昭和 18 年（1943）全島更只剩 4 位，公學校校長一職幾乎全數爲日人取代。這和街庄長臺日人比率的消長趨勢幾乎如出一轍：昭和 18 年（1943）這年，位居「地方行政第一線」的臺灣人街庄長中，也只有一名「待遇比照高等官」（「高等官待遇」，官等仍爲判任官）的街長，就是東勢（位居中部山區與平地之交）街長賴雲清（是年剛升等），(68) 至於庄長這時也絕大多數（超過九成）都由日本人擔任（後敍）。

表五 「高等行政官」和「高階教職」之外的臺人高階官員或資格者：以 1942 和 1943 年度《臺灣總督府職員錄》爲例

姓名(日式姓名，戶籍地)	1942 年度職員錄	1943 年度職員錄
蘇丁受(高雄)	花蓮港醫院醫官，七等七級、從七	(無)
不詳(廣瀨秋濤，臺南)	樂生院(癩療養所)(臺北州新莊郡新莊街)醫長；四等五級、正六	樂生院，醫長；四等四級(加級)，正六
王育霖(臺南)(69)	(無)	法務部民刑課囑託、司法官試補；年 1,000 圓
鄭德和(不詳)(70)	(無)	總督府警務局衛生課技師；七等、年俸百圓

(65) 臺灣總督府編纂，《臺灣法令輯覽》，第三輯「褒賞、救恤、恩給」，頁 1。

(66) 「金鵄勳章創設ノ詔」（明治 23 年 2 月 21 日）、「金鵄勳章等級製式及佩用式」（明治 23 年 2 月 11 日，勅令第 11 號）、「金鵄勳章敘賜條例」，參閱同上註，頁 13-16。

(67) 劉克明，《臺灣古今談》，頁 141。

(68) 第一位奏任待遇的臺灣人街長，根據劉克明的說法，為楊吉臣（彰化街），擔任該職時間長達三十餘年。參見同上註，頁 139。

(69) 此時（1944 年 1 月 1 日，職員錄編纂截止日期）王育霖（1919-1947）仍就讀東京帝大法律系，但他已在前一年的 1943 年通過司法官高等試驗。

(70) 臺灣總督府編纂，「追錄」，《臺灣總督府職員錄（1943 年度）》，頁 3。鄭氏幾乎還沒有就新職（2 月 5 日就任）就「依願免本官」（2 月 7 日退官），職務改為「警務局衛生課勤務」。

上述討論只限戰爭後期二個年度（1942-1943）的《臺灣總督府職員錄》，欲窺全貌未來必須能耐心爬梳總督府歷年的高等官和待遇官名簿。吳文星的「臺灣總督府奏任以上臺籍行政官員概況表」[71] 不包括「高等官待遇」者，但不妨視爲目前最完備的臺人「高等官」名單。由於吳氏在製作該名單之初，除了利用《臺灣總督府職員錄》（1921-1944 刊行）之外，也同步參考《臺灣人士鑑》（分別刊行於 1934 年和 1943 年），[72] 而爲吾人提供了一個檢驗《臺灣總督府職員錄》資料的絕佳機會。除了上述二表中已經提及的黃松官、劉茂雲、林德欽、林旭屏、黃介騫、林益謙、張水蒼、楊基銓之外，吳文星所製作的「概況表」還包括以下 9 人（南鄉光輝和武村銓一兩人從缺）幾項基本資料。

3.吳文星的《日據時期臺灣社會領導階層之研究》

從表六吳文星所整理的 9 位「奏任以上臺籍行政官」簡歷可以得知：除了黃松官和李讚生兩人不是循高等試驗的所謂「正途出身」以外，其他 7 人至少擁有高等試驗一科（行政科或司法科）及格的資格；黃炎生、林旭屏、林益謙、張水蒼 4 人更同時擁有行政和司法二科及格的資格。但是，終日本統治臺灣 50 年，「非正途出身」的臺灣人高等官不只兩位，而同時取得行政和司法二科及格資格者也不限 4 位。

即使只就總督府的殖民行政而言，至少有以下四類人物容易被遺漏：一是透過考試之外途徑（例如銓衡，也就是特別檢定試驗）取得高等行政官資格（例如李讚生）、高等官身分的專門技術人員（例如技師、醫官）；二是兼職人員（例如囑託）；三是司法官試驗及格後留在日本就業者；四是從事開業律師（辯護士）者。當然，若單就日治最後兩年度（1942-1943）的職員錄加以建檔，勢必會有遺珠之憾；林茂生就是一個明顯的例子（後敍）。

(71) 吳文星，《日據時期臺灣社會領導階層之研究》，頁 204-206。

(72) 按，《臺灣人士鑑》共有三個版本，分別由臺灣新民報社（1941 年 2 月 11 日更名為《興南新聞》）刊行日刊一週年（1934 刊行）紀念、日刊五週年紀念（1937 年刊行），以及日刊十週年（1943 年由興南新聞社刊行）。吳文星沒有註明興南新聞社版本的刊行年份，但書末的「參考書目」中註明是 1943 年版（吳文星，《日據時期臺灣社會領導階層之研究》，頁 384）。事實上，1943 年刊行的人士鑑是該社惟一也是最後所編的人士鑑。

表六　吳文星「補遺」：「臺灣總督府奏任以上臺籍行政官員概況表」摘錄

姓名(改姓名)	學　歷	高考科別	公職起迄	主要經歷
劉明朝	東大政治科	行政科	1924-1942(辭職轉任臺灣產業組合聯合會理事)	府專賣局翻譯官、新竹州勸業課長、種畜場長、府殖產局水產課長、山林課長、府稅關長、高雄稅關長
李讚生	京大經濟學部	(無)	1924-1940(辭職轉任合成肥料公司常務董事)	府屬、臺北州海山郡守、高雄州勸業課長、新竹州勸業課長、教育課長
劉萬(安川萬)	京大法學院	行政科	1930-1943(辭職轉任皇民奉公會中央本部參事)	府交通局書記；府稅關屬、監視；新竹市助役、文書課長；新港、海山、新高郡守；高雄稅關監視部長
黃演渥(三松演渥)	東北大法文學部	司法科	1931-1945	東京地方裁判所(1931)；1932 年以後，返臺擔任府法院判官、臺北和臺南地方法院判官
黃炎生(島津光行)	京大德法科	行政科、司法科	1929-1935(辭職轉任律師、州會議員)	東京地方裁判所勤務(1929-1930)；1931 以後，返臺擔任府法院判官，臺中和臺北地方法院判官
饒維岳(宮崎峰明)	京大英法科	司法科	1931-1945	東京地方裁判所勤務(1932)；1932 年以後，返臺擔任府法院判官，臺北和臺中地方法院判官
杜新春	京大法學部	司法部	1930-1936	東京地方裁判所勤務(1930)；1932 年以後，返臺擔任府法院判官，臺南地方法院嘉義支部判官
莊維藩	東大政治系	行政科	1942-1945	府農務課屬、新營郡守
廖坤福	東大法科	行政科	1943-1945	府食糧局屬

註：吳文星，《日據時期臺灣社會領導階層之研究》，頁 204-206。其中 8 人（黃松官、劉茂雲、林德欽、林旭屏、黃介騫、林益謙、張水蒼、楊基銓）已於前一節中論及，此處從略。

4.劉克明的《臺灣古今談》

劉克明（1884-1967），新竹人，號篁村，明治 36 年（1903）畢業於臺灣總督府國語學校師範部；中學教師漢文科檢定及格後，於明治 41 年（1908）昇任國語學校助教授；昭和 3 年（1928）兼任總督府翻譯官。昭和 6 年（1931）退官後，在臺北第一師範學校及臺北第三高等女學校兼課。戰後，曾擔任臺北市大同高中校長。劉氏長期獻身教育，以臺語教授爲主，其編纂的臺語（「臺灣語」）相關書籍成爲日後臺語研究的重要書籍。他在昭和 5 年（1930）11 月所出版的《臺灣古

今談》一書爲臺灣文化史研究的重要參考書。[73]

以下乃就劉書中關於開業律師和留日就業的高等試驗及第者舉隅說明之。

表七　劉克明談「開業律師」和「留日就業」的高等試驗及第者

姓　　名	開業律師	留日就業
賴雨若(1923 年辯護士及格)	辯護士(嘉義)	
蔡式穀(1923 年辯護士及格)	辯護士(嘉義)	
呂阿墉(司法、行政)	—	東京地方裁判所司法官試補
朱昭陽(司法、行政)	—	大藏省奉職
周耀星(司法、行政)	—	鐵道省奉職
王清佐(司法)	辯護士(日本)	東京
陳茂源(司法)	辯護士(日本)	東京
蔡先於(司法)	辯護士(臺中市)	—
林德欽(行政)	—	東京府書記
黃添祿(行政)	—	大藏省屬
黃炎生(行政、司法)	—	東京地方裁判所司法官試補
白福順(司法)	—	東京復興局
蔡伯汾(蔡蓮舫之子)(司法)	1924 年返臺，辯護士(臺中市)	1919 年大阪地方裁判所司法官試補、判事[74]
葉清耀(1918 年辯護士及格)	辯護士(臺中市)	—
穎川(舊姓陳)增福(辯護士及格)	辯護士(臺北市)	—
鄭松筠(辯護士及格〔年份待查〕)	辯護士(臺中、臺南)	—
周淵源(法院通譯，自學)	辯護士(臺北市)	—

資料來源：劉克明，《臺灣古今談》，頁 130-138、186；黃昭堂著、黃英哲譯，《臺灣總督府》，頁 159（黃氏的資料基本上乃根據劉氏一書而來）。由於該資料對於及第者語焉不詳者過半，這個表格只能算是樣本（「舉隅」）。

---

(73) 許雪姬總策畫，《臺灣歷史辭典》（臺北：行政院文化建設委員會，2004），葉碧苓撰，〈劉克明（1884.1.3-1967）〉，頁 1195。按，葉文中 1931 年 6 月「退休」一詞正確的說法為「退官」。「助教授」和「翻譯官」都是官制規定的官吏；以劉克明為例，助教授為其本官，翻譯官為其兼官，但一旦劉氏辭去其本官，他同時也喪失兼官的資格。依戰前日本的行政法，官吏辭官稱「退官」。關於「官」、「職」之分，筆者已在他處另文討論（蔡慧玉，〈日治臺灣的俸給令研究〉），茲不贅述。

(74) 劉克明稱之為「臺灣人第一位判事」（劉克明，《臺灣古今談》，頁 136）。判事在殖民地臺灣稱為判官，也就是裁判官。

臺灣人擔任醫官、技師者為數極微，原住民（「高砂族」）更可能絕無僅有（南志信）。[75] 王育霖的例子一方面提示了司法官高等試驗（包括開業律師）和在臺灣之外就業對於了解總督府殖民行政的重要性，[76] 另一方面也反映了利用《臺灣總督府職員錄》建檔分析的侷限性。王氏在昭和 15 年（1940）進入東京帝國大學法律系就讀，昭和 19 年（1944）畢業；在學期間（1943）通過司法官高等試驗；畢業後出任京都地方法院檢察官，有「日治時期在日本擔任檢察官的第一位臺灣人」之譽。如前所述，高等試驗只是資格考，高考通過不表示一定成為高等官。劉克明在《臺灣古今談》中提及多名臺灣人在通過司法科高考（包括律師及格者）後，或者留在日本就職，或者開業當起律師。[77]

5.「臺灣人」勅任官：林茂生？劉明朝？朱昭陽？

學術界一般認定，日治臺灣五十年只培育出一位勅任官，就是杜聰明。[78] 根據黃昭堂的說法，「臺南高等工業學校教授林茂生（1887-1947）是高等官二等」；換言之，至少有兩人，在杜聰明之外還有林茂生。吳文星在其著作中則斷定只有杜聰明一人：「是年（1945）九月，總督府各級官吏中，勅任官（相當於簡任）一六一人，臺人僅臺北帝大教授杜聰明一人。」[79] 在上述各說中，杜聰明的認定資格毫無疑問。問題在於，是否還有第二個臺灣人曾經擔任過臺灣總督府的勅任官？是否有臺灣人在臺灣總督府之外的地域（例如日本、滿洲國或其他日本佔領地區）擔任過勅任官？依照筆者目前的研究，在臺灣總督府任職的臺灣人中昇任至勅任官者至少有兩人，就是杜聰明和劉明朝。劉明朝擔任勅任官的時間雖然極為短

---

(75) 根據劉克明的敘述：南志信，卑南社出身醫者，舊名シシン；總督府醫學院畢業後在臺東醫院勤務 20 年以上，昭和 4 年（1929）5 月破格昇任醫官，高等官七等、從七位，但昇官之際同時退官，自行開業（劉克明，《臺灣古今談》，頁 135），其後曾任臺東廳協議會員；參閱臺灣總督府編纂，《臺灣總督府職員錄（1941 年版）》（臺北：臺灣時報發行所，1941），頁 694。

(76) 受篇幅所限，高等文官試驗司法科的分析不在本研究的範圍之內。

(77) 根據黃昭堂的說法，當時很多通過司法科考試的臺灣人後來都轉業當起律師，但「那時的律師並沒有像現在這麼受人尊敬」（黃昭堂著、黃英哲譯，《臺灣總督府》，頁 159）。

(78) 例如，吳文星在其著作中斷定：「是年（1945）九月，總督府各級官吏中，勅任官（相當於簡任）一六一人，臺人僅臺北帝大教授杜聰明一人」（吳文星，《日據時期臺灣社會領導階層之研究》，頁 203）。筆者在 2006 年的英文論文中也採用此說，參見：Hui-yu Caroline Ts'ai, "Shaping Administration in Colonial Taiwan, 1895-1945," in Ping-hui Liao and David Derwei Wang, eds., *Taiwan under Japanese Rule, 1895-1945: History, Culture, Memory* (New York: Columbia University, 2006), p. 114。

(79) 吳文星，《日據時期臺灣社會領導階層之研究》，頁 203。

暫，[80] 但他卻是高等試驗行政科及第的勅任官（杜聰明不具高等試驗資格），也是臺灣人通過該考試的第一人（時間爲大正 12 年〔1923〕）。至於林茂生，從各項資料看來，在戰爭末期應該還未昇任至勅任官就退官了。不過，如果將就職日本的臺灣人高等官也一併考量，那麼人數至少增加到三人，依次爲：杜聰明、劉明朝、朱昭陽。[81]

如前所述，三等一級以下（含）就是奏任官；二等官以上（含）才是勅任官。林茂生如果是二等官，杜聰明就不是惟一的勅任官了。這個數據雖然相差甚微，卻關係到臺灣人勅任官究竟是否只有一位的問題。[82] 根據《臺灣總督府職員錄（1943 年度）》，該校只有學校長佐久間巖是二等官（二等二級，從四勳四，頁 238）。林茂生（戶籍地高雄）在昭和 16 年（1941）確實已經是臺南高等工業學校（位於臺南市旭町）的教授，是三等三級的奏任官（從四勳五）。[83] 但是，從《臺灣總督府職員錄（1942 年版）》，吾人得知是年他的職稱只不過是月給 180 圓的講師，[84] 故筆者推測當時他應該已退官。翌年，從昭和 18 年度（1943）的職員錄可知林茂生已轉校，在州立臺南工業學校（位於新豐郡永康庄）擔任囑託（相當於今日的特別約聘職員），正四勳五，雖然位勳微升，但官等從缺。這顯然是一個兼任職務，月給只有 40 圓。[85] 最後，林茂生在「1943 年 12 月 13 日受陳炘推荐入皇民奉公會中央本部爲戰時生活部長。」[86] 因此，從《臺灣總督府職員錄》的資料（1942-1943 兩年度）加以判讀，吾人可以認定：林茂生在戰爭末期最多應該只是三等三級，而三等一級以下（含）只是奏任官。從林茂生在昭和 18 年（1943）年

---

(80) 劉明朝在 1941 年 6 月出任高雄稅關長（1941.6），1942 年 7 月出任總督府總務局審議室事務官（1942.7），旋即（1942）退官；前者是勅任待遇官，後者是勅任官；參閱文末「附錄一」。依照朱昭陽的回憶，劉明朝「通過高等文官考試，成為日據時代臺灣人第一個合格的官僚，他升到高等官三等一級，是奏任官的最頂點，做了很久，最後升上高雄稅關長，是勅任官，只做一天就退休了。」參閱朱昭陽口述、吳君瑩紀錄、林忠勝撰述，《朱昭陽回憶錄》，頁 110。佐以其他史料，可以確定劉明朝在奏任官職位上確實「蹲」了很久才升上勅任官，而其擔任勅任官的時間也只有戲劇性的一天而已。

(81) 至於日本帝國其他地域的臺灣人官吏，特別是滿洲國，仍有待進一步考證。

(82) 黃昭堂先生當年指稱林茂生為二等官，應該事有所本。他本人也認為，事隔近三十年，記憶中的徵引文獻可能兜不攏。

(83) 臺灣總督府編纂，《臺灣總督府職員錄（1941 年版）》，頁 351。

(84) 原因待查；正四勳四；臺灣總督府編纂，《臺灣總督府職員錄（1942 年版）》，頁 367。

(85) 臺灣總督府編纂，《臺灣總督府職員錄（1943 年版）》，頁 637。

(86) 許雪姬總策畫，《臺灣歷史辭典》，許雪姬撰，〈林茂生〉，頁 481。

底即已退官一事看來，林氏在日本投降之前已經升等至勅任官的可能性似乎微乎其微。

不過，如果林茂生沒有擔任過二等（勅任）官，劉明朝則應該有。劉明朝爲第一位高等試驗及第的臺灣人（1923 年行政科）；劉克明譽之爲「臺人首位行政官」，官銜爲地方理事官，職銜爲新竹州內務部勸業課長。(87) 昭和 16 年度（1941）的《臺灣總督府職員錄》明白記載劉明朝的官職位勳如下：高雄稅關，稅關長，三等一級，勅任待遇，正五勳四（頁 331）。因此，至少到了昭和 16 年（1941），在「臺灣總督府任職、官等在勅任官待遇」以上（含）的臺灣人高等官至少有兩名。(88) 誠如「附錄一」所摘錄，劉明朝在昭和 17 年（1942）7 月昇任府總務局審議室事務官，勅任，就職一日旋即辭職，轉任臺灣產業組合聯合會理事。(89) 劉氏昭和 17 年（1942）7 月才擔任該職，旋即就職民間企業，因此 1942 年度職員錄編修完畢時，他已退官，故記載從缺。如果這個說法屬實，那麼臺灣人勅任官無疑已經有杜聰明和劉明朝兩名，從而修正過去一般（包括筆者）所謂「杜聰明爲惟一勅任官」的通說。

關於朱昭陽，吾人目前所得知的戰前經歷如下：日本大藏省專賣局書記（昭和 3 年〔1928〕），歷任專賣局大阪、高崎、金澤、熊本、廣島、宇都宮等支局營業課長；以上爲奏任官。專賣局總局主計課長、群馬縣專賣局高崎支局長，以上爲高等官。最終官歷爲高崎專賣局長〔按：此爲二等官，屬於勅任官，確切官等待查〕，昭和 21 年（1946）退官，坊間譽爲「官等最高的臺人行政官」（參閱「附錄一」）。

至此可以斷定，在日本統治時期臺灣至少出了三位臺灣人勅任行政官：杜聰明、劉明朝與朱昭陽。不過，朱昭陽的行政履歷不在臺灣而在日本，而劉明朝就任勅任官職的時間只有一天，因此若僅就臺灣總督府的臺灣人行政官吏而論，一般所謂「日治臺灣只出了一位勅任級行政官的杜聰明」這個通說也有其道理。

---

(87) 劉克明，《臺灣古今談》，頁 130-131。

(88) 按，根據昭和 15 年度（1940）的《臺灣總督府職員錄》（1940 年 11 月 28 日發行），劉明朝是年的官等雖然是三等一級，但尚未享有勅任待遇（頁 117），可見劉的勅任待遇是昭和 16 年（1941）6 月擔任高雄稅關長的優遇。

(89) 按，1942 年度和 1943 年度的《臺灣總督府職員錄》都沒有劉明朝的記載。據筆者猜測，這應該是因為劉氏擔任審議室事務官（勅任，原始文獻待查）一職的時間太短有關。

㈣「滿洲國」模式和「帝國人流」：[90] 山室信一，〈植民帝国・日本の構成と滿洲国：統治様式の遷移と統治人材の周流〉

日本殖民統治的比較研究不多，其中可以山室信一所勾勒的「次長支配」下的「滿洲國模式」爲代表作。殖民地臺灣的行政官僚幾乎全部來自日本（內地）；他們遵循明治以來制度化的用人制度，從官階、俸給、升遷、福利到義務，都一一受其規範。臺灣是日本第一個殖民地；如果說臺灣爲日本帝國第一個實驗室，所言也不差。不過，「次長支配」制度要到日俄戰爭（1904-1905）結束之後不久才被應用到統監府時期（1905-1910）的韓國，然後在日本正式併吞韓國（「日韓併合」，明治 43 年〔1910〕）之際，爲朝鮮總督府所確立。「滿洲國」建立於昭和 7 年（1932）。該制度略經修正，沿用於中國東北，是爲「滿洲國」模式。到了太平洋戰爭爆發（昭和 16 年〔1941〕）之後，這個模式再以不同形式施行於「大東亞共榮圈」，當然也包括東南亞各地的日本佔領地。[91]

誠如山室信一所指摘，戰前日本沒有設立殖民地官僚養成機關，也沒有特別成立殖民地官僚制度，因此若要掌握日本殖民帝國統治人才派遣的全貌，實有必要探討殖民帝國人才招聘制度的運營實態。[92] 山室氏將「滿洲國」模式的發展以昭和 7 年（1932）爲界，分爲二個階段。根據他的研究，滿洲國成立（昭和 7 年〔1932〕）之前，行政人員不足，關東軍基於現實統治的需要，乃透過顧問或諮議方式間接控制東北。但是，基於軍政上統一指揮的需要，這個最高顧問制度在運作上仍然必須透過總務長官與國務院直接接觸，從而給予內部指導。[93] 滿洲國建立之後，這個「顧問統治」模式乃改頭換面，成爲由「次官統治」模式，是爲所謂「總務廳中心主義」時期。[94] 日本在滿洲國的統治模式至此乃自體制外的間接

---

(90) 所謂「帝國人流」乃是「日本帝國人才流動」的簡稱。

(91) 山室信一，〈植民帝国・日本の構成と滿洲国：統治様式の遷移と統治人材の周流〉，收於ピーター・ドウス（Peter Duus）、小林英夫編，《帝国という幻想：「大東亜共栄圏」の思想と現実》（東京：青木書局，1998），頁 155-202。

(92) 同上註，頁 198。

(93) 山室氏指出，這個以顧問為媒介的政務指導手法並非沒有前例可循；事實上，日本自從將韓國列為保護國之後，就有介入他國內政的非正式殖民地前例。

(94) 昭和 7 年（1932）1 月 22 日公佈的「滿蒙建國大綱」規定，滿洲國不置顧問（但軍人和技術者除外）；

介入，進入體制內直接介入的階段，滿洲國的最高決議機關落在不受法制規範的次長會議上。日本人雖然表面上位居次位，實際上則掌握了實質的支配權。他進而主張，在滿洲國消失的「顧問統治」制度，戰時在日本佔領地（所謂「非公式」殖民地）的擴大上扮演了相當重要的角色。他將滿洲國的「總務廳中心主義」，與日本兩大殖民地的統治模式加以比較如下：

> 日本在統治臺灣的前半段，民政上的權限集中在民政長官；這個職位1919年改稱總務長官，民政權限由總務長官實質掌握。總務長官爲總督的補助機關，輔佐事務不限一般行政事務，而擴及警察行政的統理，並負有指揮總督官房和各部、局事務之責。至於朝鮮，朝鮮總督府的政務總監雖然也是總督的最高輔佐官，但朝鮮總督府歷經數次機構改革，縱有總務局的設立，但始終沒有採取總務長官〔而採政務總監〕的名稱，以示和臺灣的差異。相較之下，滿洲國的總務長官在官制上雖然有「承國務總理之命，指揮監督部下的官吏，並處理廳務」的規定，但事實上卻在政務上輔佐關東軍司令官，指揮監督國務院官員，形成以總務廳中心主義爲〔運作〕原則的內部指導方式。(95)

滿洲國的人才配置大約可從日本各省所派遣的技術官僚或司法官動向略知一二。「顧問統治」也好，「次長支配」也罷，日本海外統治不可或缺的條件之一，就是要有擔當這些任務的統治人才，而這些人才除了從日本內地的官吏登用之外，就是從先前已取得的殖民地中流入。山室氏指出，關東都督府施政當初，自臺灣轉任到關東州、滿鐵附屬地的日本人官吏爲數相當多。到了滿洲國建國之後，最初以通信整備爲當務之急，因此招聘自臺灣的統治人才大多由臺灣總督府臨時招募而來，而以處理專門事務或特別問題的人才爲主。其後，偏向任用來自地緣上較接近的關東州、滿鐵附屬地或朝鮮者。(96)

官吏由一般官吏出任，但權限集中在國務院的秘書廳（後改稱總務廳），總務司長由日本人充任，其他部門的最高職位雖由中國人出任。但是，政務的實權掌握在各部次官之手，因而形成以總務廳指揮政務的體制。參閱山室信一，〈植民帝国・日本の構成と満洲国〉，頁171。

(95) 同上註，頁172。

(96) 山室所舉流入滿洲國的臺灣人才包括：三宅福馬、上田茂登、枝國勇夫、上田彌平。參閱同上註，頁173。

就人事制度而言，滿洲國可以自由任用特任官或秘書官等，但關東軍則有銓衡任用上的人事任免權；其他文官原則上比照日本內地的考試制度任用。這種考試用人的原則一旦確立，日語能力的好壞往往成為考試或升等上相當關鍵的條件，因為滿洲國對外標榜「五族協和」，對任用資格沒有預設民族立場，來自臺灣者尤其受益，因為臺灣人同時具有中華文化圈的華人和法定日本人的二重身分。不過，山室氏也指出，滿洲國「五族協和」的共存理念依然是以民族差異為前提，故這些就業機會的增加只不過反映了殖民地社會流動被壓抑的現象而已。

臺灣的地理和氣候與中國東北（「滿洲」）迥異，普通人不太會有動機和資力前往滿洲，因此湧入滿洲國的臺灣人幾乎都是醫師等技術人才或力求在宦途上開闢新徑的高學歷者，俸給和配給等待遇比照日本人。這些人才大體可分專賣、開拓和文教三類。此外，還有來自「臺灣的中國人」（略稱臺灣人），[97] 其中最有名的例子是謝介石。[98] 不過，受限於「日滿協定」的配額限制，臺灣人在滿洲國中央政府擔任要職者，[99] 為數極微。

相對之下，山室氏也指出，自朝鮮流入滿洲國的人才，係以公安和警察關係為主。[100] 滿洲國成立之前，在滿的朝鮮人幾乎都是從事水田耕作或領日薪的勞動者，滿洲建國之後開始起用中國人，但高級官吏仍然多由日本人擔任，下級官吏才由中國人充任，只是朝鮮人並不在這些日本人的範疇之內。滿洲國建立之後，在滿朝鮮人的就業機會確有增加的跡象。滿洲國以「五族協和」為國策（日文稱為「國是」），朝鮮族是其重要構成份子，因此部分有志於官公吏的朝鮮大學畢業生轉進滿洲國，其中有在日本或朝鮮昇給無望者，當然也不乏為「鮮滿一如」口號所號召者。[101] 因此，同樣都是來自日本的殖民地，在滿的朝鮮人論待遇卻不如

---

(97) 關於日治時期滯留滿洲的臺灣人，詳見許雪姬訪問、許雪姬等紀錄，《日治時期在「滿洲」的臺灣人》（臺北：中央研究院近代史研究所，2002）。許氏的相關研究將會以專書形式出版。

(98) 謝介石得以任職滿洲國，不是因為他是臺灣人，而是因為他是中國人。他在 1915 年放棄日本國籍，成為中國人。謝氏為滿洲國首任的外交總長。

(99) 要職在中央乃指大臣、次長、司長、局長、處長等職位，在地方則是省長、廳長等職位。

(100) 滿洲也有取締朝鮮人抗日運動的必要，故日本領事館的警察在滿洲建國之前就很活躍，這由間島總領事館的警察主管兼任朝鮮總督府警視一事可以略窺一二。

(101) 山室信一，〈植民帝国・日本の構成と満洲国〉，頁 195-196。

臺灣人。[102]

> 臺灣人之所以流入滿洲國是臺灣民族差別存在的反射效果，一方面使他們自民族差別的待遇中逃脫而出，另一方面則〔使他們〕從中爭取社會爬昇的機會。簡言之，臺灣人在滿洲國其實扮演了日本人和中國人之間的橋樑這個角色，具有潤滑油的機能。[103]

不過，山室氏也指出，日本在東北的統治雖係參酌臺灣和朝鮮的殖民體制而制定，但只要滿洲國一日採取獨立國家的形式運作，關東軍就無法直接統治，必須透過間接操縱的方式統治。他進而主張，滿洲國的統治方式為日本殖民帝國日後的民族支配提供了一個新的統治模式：

> 日本在滿洲國經由這樣的「分治合作」方式所陸續製造的傀儡政權、運作上所仰賴的顧問制和內面指導的複合統治樣式，以及以協和會為模式所組織的國民動員組織，日後都複製到其他日本的佔領地，與此同時人才也得以周流，這些都有具體的跡象可循。滿洲國流出的情況特別值得注意，一來因為具有政務指導經驗的關東軍在籍軍人，其後先在中國、接著在大東亞共榮圈內的殖民地統治、然後在總力戰的參與上都扮演了某種角色：原田雄吉、岩畔豪雄、和知鷹二、沼田多稼藏、磯谷廉介、飯村穣、秋永月三、池田純九、武藤章等經歷即有待進一步分析。由此可見滿洲國對於日本殖民帝國所賦予的意義：法西斯實驗場。再者，這些曾經在滿洲國統治下服務或受教育的日本、朝鮮、臺灣以及中國大陸的人士，1945 年之後，在各地域的政治崗位上究竟扮演了何種角色？這個問題的分析將有助〔吾人了解〕滿洲國戰後和現在的演化關係。[104]

山室氏沒有明說的是，滿洲國建國當時（1932），日本殖民帝國人才的流動還

---

(102) 當時滿洲國所提供的就業機會確實看起來好過臺灣：臺灣的大學畢業生即使取得高等文官試驗的資格，其就職機會可能仍然相當不理想，相對之下滿洲國似乎充滿任人追逐的機會和想像。俸給的落差說明了一切：臺灣的事務官每月大約在 100 圓上下，滿洲國則不下四倍之多。關於在滿的臺灣人，請參閱許雪姬訪問、許雪姬等紀錄，《日治時期在「滿洲」的臺灣人》。

(103) 山室信一，〈植民帝国・日本の構成と滿洲国〉，頁 183。

(104) 同上註，頁 197-198。

算順暢，所以「顧問統治」可以順利轉換到「次官統治」，但是到了戰爭激烈化的「大東亞戰爭」（太平洋戰爭）後，資源和人力都迅速緊繃，加上東南亞和大洋洲的幅員廣大，軍政統治下「次長支配」的模式不復可行，而「顧問統治」的運作方式還有操作的空間。

二、文官普通試驗

㈠日治臺灣的文官普通試驗

《臺灣總督府府報》（以下簡稱《府報》）的普考名單為日本殖民帝國的人流圖像提供一個有力的分析工具。(105) 普考分析為研究者提供了一個審視殖民地和日本內地關聯性的新視角，並多少反映了殖民地官僚的動向和人事背景。臺灣總督府主辦的普通試驗在本文中簡稱「普考府試」，或逕稱「普考」。昭和 5 年（1930）起，《府報》不再公佈籍貫和階級（士族或平民，限日人），(106) 故以籍貫分析日人及格者的出身地以昭和 4 年（1929）為限。日臺人分析在昭和 15 年（1940）後很有可能因為臺灣人改姓名，其人數因而被低估；換言之，臺灣人普考府試的合格者在日治最後 5 年有被漏列的可能性。

日本「文官考試規則」公布於明治 26 年（1893），翌年起正式實施。明治 27 年（1894）第一回高等試驗合格者只有 6 人，這是因為法科大學學生在入學之際並不需要接受試驗，不料在學途中卻改為試驗制，因此對於該年度的高考以罷考來抗議。因此之故，明治 28 年（1895）所舉行的高等試驗實質上才是第一次高考。(107) 至於日本在臺首度實施的文官普通考試乃根據「臺灣總督府文官普通考試規則」，時間就是在日本政府將高等試驗制度化的明治 32 年（1899）。

---

(105) 四個年度（1899-1900、1902、1926）的名單疑已佚失，待日後補齊。「文官普通試驗合格者名單」，《臺灣總督府府報》，1901-1944，《府報》發行至昭和 17 年（1942）3 月第 4453 號，其後迄至昭和 20 年（1945）日治時期結束，改稱《臺灣總督府官報》。

(106) 明治維新（1868）之後，新政府將日本皇族以外的「內地臣民」分為華族、士族、平民。士族沒有法律上的特權，不過仍然保留族稱。大正 3 年（1914）的「戶籍法」（法律第 26 號）規定，戶籍中記載華族、士族，但也只限族稱的保留。戶籍上的族稱到了昭和 13 年（1938）正式廢止。參閱伊藤隆監修、百瀨孝著，《事典：昭和戰前期の日本：制度と実態》（東京：吉川弘文館，1990），頁 5。

(107) 秦郁彥著、戰前期官僚制研究会編，《戰前期日本官僚制の制度・組織・人事》，頁 666。

> 日治時期之文官考試分普通文官考試與高等文官考試兩類。臺灣普通文官考試由總督府設立之「文官普通試驗委員會」依法自行辦理，而高等文官考試則統一由日本內閣設立之「文官高等試驗委員會」辦理。普通文官的考試科目，必考讀書、作文、數學、法律、土語（臺人則考日語）；此外，經濟、地理、歷史、簿記、外國語選考一科內容以中學校課程之標準命題。……1918 年修訂規則，考試分筆試、口試兩階段，筆試各科平均需達 60 分且不得有任何一科低於 40 分始爲合格，筆試合格後才有資格參加口試。其後考試科目略有調整，必考科目改爲數學、國語（日語）及漢文、歷史及地理、作文、法制、經濟，選考科目爲民法大意、刑法大意、行政法大意、外國語、臺灣語。(108)

從《府報》歷年公佈的名單可知，在明治 32 年（1899）至明治 43 年（1910）間，普考的筆試日期幾無規則可言；其後迄至昭和 19 年（〔1944〕，但大正 12 年〔1923〕除外）概選定在 4 月舉辦。至於考場，在明治 32 年（1899）至明治 34 年（1901），總督府僅在臺北設置筆試考場；明治 35 年（1902）增設臺中、臺南二處；明治 38 年（1905）又裁臺中考場，減爲臺北、臺南兩處；明治 42 年（1909）再度恢復臺中考場，此後臺北、臺中、臺南三處考場成爲定制。(109) 以筆者手邊年份最早的明治 34 年（1901）爲例，該年的試驗共分三批舉行，後山（東臺灣）就佔了兩批；所有及格者都是日本人。首批普考由宜蘭廳舉辦，時間在 3 月中旬，當時共錄取 49 人，內有士族 29 人。同月下旬，臺灣總督府也舉辦普考，共錄取 71 人，內有士族 27 人。第三批普考在 9 月下旬由臺東廳舉辦，共錄取 17 人，內含士族 8 人。合計該年殖民地臺灣共錄取 137 名普通文官，士族約佔一半弱（64 人，46.72%），另外半數強的普通文官是由東臺灣地方廳分別招考，不難想見殖民政府

(108) 許雪姬總策畫，《臺灣歷史辭典》，葉碧苓撰，「普通文官考試」，頁 882；該文乃間接引自劉克明，《臺灣今古談》。這個敘述有二處錯誤。葉碧苓在文中提及，「1905 年嘉義賴雨若為臺人首位通過普通文官考試者」。按，1905 年普考及第的臺灣人有兩位；除了賴雨若（嘉義）之外，還有鄭蘭汀（新竹）。另外，日本「文官考試規則」公布於 1893 年（明治 26 年），不是 1892 年；翌年（1894）起正式實施，不是葉文所說的 1893 年。

(109) 以上觀察亦見於：蔡志文，〈日據時期臺灣「文官普通考試」之研究〉（臺中：國立中興大學歷史學研究所碩士論文，1996），頁 64、66、73。

積極經營東部臺灣的用心。

至於全島性的統一文官普通試驗，臺灣總督府至遲應在明治 36 年（1903）就已經開始舉辦；從考場設置延伸到中、南部臺灣的時間點（明治 35 年〔1902〕）看來，總督府統一舉行普考的年份應爲明治 35 年（1902）。(110) 自明治 32 年（1899）開始至昭和 20 年（1945）公告停辦爲止，臺灣總督府一共舉辦了 46 次的文官普通考試。

> 報考人數以 1935 年 673 人最多，1905 年 181 人最少，全期每年平均有 457 人報考。就長期趨勢觀之，影響報考人數變動的因素，大致與總督府文官俸給制度的調整，以及世界經濟局勢的發展有關。……綜觀整個經濟不景氣時期，報考人數長期維持在五百至六百餘人之譜。在 1937 年中日全面戰爭爆發前，文官普通考試報考人數乃〔仍〕維持五百至六百餘人，……隨後迄於〔至〕戰爭結束前夕，報考人數呈逐漸減少趨勢，僅維持在三百至四百餘人之間。(111)

明治 38 年（1905），臺人普通文官誕生。是年，臺灣總督府共錄取二位臺人：賴雨若和鄭蘭汀。就現存資料加以分析，(112) 迄至日治之末的昭和 19 年（1944），殖民地臺灣至少錄用了 2,369 位普通試驗及格的文官，其中日人達 2,005 人（84.63%），臺人只有 364 人（15.37%）；(113) 檢視歷年臺灣總督府所主辦的文官普通試驗，大體和上述「臺灣總督府的殖民官吏幾乎來自內地的說法」的通說相差不遠。

㈡檢視蔡志文的〈日據時期臺灣「文官普通考試」之研究〉（1996）

關於日治時期臺灣地區普通考試的研究，筆者僅知的惟一研究成果是蔡志文

(110) 換言之，東部地方廳舉辦普考用人的權限，到了 1901 年地方改正之後已被取銷，責成總督府統籌辦理。

(111) 蔡志文，〈日據時期臺灣「文官普通考試」之研究〉，頁 68、72。

(112) 如前所述，1899-1900、1902、1926 年的資料暫時從缺。

(113) 1901 年這年沒有臺灣人上榜；1902 年的資料從缺，1903-1904、1906、1912 這 4 年沒有臺灣人考取普考；自 1930 年起，普考名單不再公佈籍貫，故僅能從姓名上判斷民族別；1945 年或因為戰爭極激烈的關係，沒有舉辦普考。

民國 85 年（1996）的未刊論文。[114] 蔡志文在《府報》之外，又佐以《臺灣日日新報》。他估計文官普通考試錄取總數（1944 年普考的資料從缺）為 2,628 人，其中日人 2,265 人（86.2%），臺灣人 363 人（13.8%）。若依蔡志文的觀察，普考年度錄取率全期平均約為 13.3%。[115] 筆者在資料缺失四年的情況下，總數仍有 2,369 人，可見全期普考及格者人數應該不在 2,650 人之下；至於臺灣人及格者總數，蔡志文的估計較筆者少 1 人。在沒有更新的資料出土之前，本節的分析暫依筆者目前所建立的統計數據。

蔡志文在其研究論文中指出，「日據末期臺人錄取率的提升，是因臺人冀望免於投入第二次世界大戰的第一線戰鬥任務，以及總督府提高臺人官吏薪資待遇、簡化文官普通考試考題而造成」的之外，[116] 他進一步斷定：文官普通考試制度的引入，「代表考銓制度的落實執行，以及殖民地文官體系納入日本文官體系」。[117] 根據蔡志文的看法，普考報考者「長期以來」均以地方官廳的巡查、看守、雇等待遇官吏以下的基層吏員為主，尤其是巡查，[118]「顯示此一考試並非全然為滿足總督府判任官的實際需求，而是提供基層吏員升遷之管道。」[119] 蔡氏以警部補為例指出：大正 6 年（1917）以前，藉由文官普通考試升級的初任待遇較警察官及司獄官練習所甲科畢業者的升級來得優厚，故巡查對文官普通考試「趨之若鶩」，成為考生中人數最多者。「考其原因，主要在於升遷管道狹隘以及追求較佳的初任待遇」：

> 日據時期的巡查若要晉升到相當於判任官階級的警部補，概可經由四項管道達成。一為依年資升等；二進入警察官及司獄官練習所進修；三參加警部、警部補特別任用考試；四報考文官普通考試。惟因巡查人數眾多，依年資升等幾不可及。而警察官及司獄官練習所入學考試競爭激烈，

---

(114) 蔡志文，〈日據時期臺灣「文官普通考試」之研究〉。該論文雖只是一篇碩士論文，卻引據嚴謹，可以視為近年來臺灣地區論文的佳作。

(115) 同上註，頁 107、109。

(116) 同上註，頁 110。

(117) 同上註，頁 180。

(118) 同上註，頁 74、80。此處所謂「長期以來」，筆者認為，實以「日治前期」為限，而以日治初期基層報考的現象最為明顯。

(119) 同上註，頁 181。

錄取不易。警部、警部補特別任用考試又有特殊的報考資格限制。因此，文官普通考試成爲最易達成的晉身之階。[120]

蔡志文此處的觀察趨勢大致不差。他比較有問題的解釋是「控制說」。蔡氏認爲，「總督府表面上是以客觀的及格分數作爲衡量錄取與否之標準，但實際上卻可能以人爲手段將錄取率長期控制在20%以下。」[121] 他因此斷定，「日據時期臺灣總督府的統治組織，實際上充滿著中央集權的色彩，並充分表現在判任文官的任用權限以及文官普通考試制度的壟斷上。」[122] 實際上，明治政府的文官制度乃依官制而訂，地方官廳雖有任用判任以下官、吏之權，且可依需要略加增減，但判任官的任用畢竟受制於地方官制，總督府的權限再大，也不能任意以「人爲手段」「長期控制」。因之此一考試制度並非如蔡志文所指稱爲「臺灣獨有之特色」，[123] 也並非由於「臺灣總督府的統治結構充滿中央集權的色彩，並充分顯現對判任文官任用權限及文官任用權限及文官普通考試制度的壟斷」所導致。[124]

日本的文官考試制度始建立於明治26年（1893），至明治32年（1899）臻於完備，隨即於是年推行至殖民地臺灣。由於考試制度在臺灣實施時間晚於臺灣割讓給日本的光緒21年（1895），因此總督府有必要對已在職者「就地合法」，其方式之一就是透過一系列的「特別任命制」，對有特殊技術者加以任命，[125] 另一個方式則是透過已建立的考試制度，對已在職者從寬錄取。對已在職的總督府基層吏員而言，這是一個難得的升遷之道，不但有機會成爲正式官吏，而且可以趁機轉換跑道（例如，由巡查改任一般行政官吏），改善社會地位，增加薪資及退休的保障，因此在職者莫不卯足力量，全力以赴。

---

(120) 蔡志文，〈日據時期臺灣「文官普通考試」之研究〉，頁77-78。

(121) 同上註，頁109。由於他沒有提出具體數據，吾人最多只能將這個說法當成推測之說。

(122) 同上註，頁134。

(123) 同上註，頁78。

(124) 同上註，頁180。

(125) 關於此點，筆者已另文討論：Hui-yu Caroline Ts'ai, "The 1901 Reform of the Police System: Notes on the Local Administration of Colonial Taiwan in the Early Years of Japanese Rule," paper presented at the Conference on "Crime, Law and Order in the Japanese Empire, 1895-1945," the Netherlands Institute for War Documentation, Amsterdam, the Netherlands, September 14-15, 2006。惟必須指出的是，「特殊任命制」始行於明治初期，並非日治臺灣，然而動機和目的相同，都是制度未臻完備之際的權宜之策。

就實際錄取名額而言,除了部分年份波動較大之外,大約可以歸納如下:1910年代中期之前(含大正 5 年〔1916〕)的中間數值介於 33 人和 42 人,其後在 65 人上下波動。蔡志文將文官普通考試科目大致以大正 7 年(1918)爲界,分爲前、後兩期;前期考試科目和內容「著重配合當時臺灣的特殊需要」,後期則「除了保留臺灣語等特殊科目外,其餘科目概根據當時中學課程」而訂。[126] 他指出,作文科試題每與殖民施政重點或時事有關,而且自昭和 5 年(1930)開始加考外語,逐漸重視考生的法學素養;民法大意、刑法大意、行政法大意三科成爲考試科目。[127] 就年度錄取人數而言,明治 35 年(1902)最高,109 人;大正 3 年(1914)最低,22 人;全期平均錄取 57.1 人;[128] 其中除了明治 37 年(1904)、明治 38 年(1905)、大正 2 年(1913)及大正 3 年(1914)負成長外,全期平均每年增加率爲 5.9%。此外,蔡志文又根據《臺灣總督府民政事務成績提要》加以論定:

> 總督府新任判任官人數最高爲 1920 年 3,440 人,最低爲 1899 年 345 人,全期平均每年新任 1,166 人。若歷年文官普通考試錄取者全部被任命爲總督府判任官,不過占總督府歷年新任判任官平均人數的 5%。顯然的,考試錄取者並非總督府歷年新任判任官的主要來源。[129]

這個殖民地臺灣基層文官任用管道的分析十分具有見地。蔡志文確實觀察到:日治後期每年判任官的需求大多在一、二千人之譜,但考試錄取者的判任官出任率反而下降。他因此論斷:文官普通試驗每年的員額增加非常有限,故其基本目的在於養成日本治理殖民地的基層幹部。

換言之,文官普通考試以外的途徑方爲總督府判任官任命的主要來源,但是蔡氏並沒有進一步將這個論點加以爬梳發揮。事實上,《臺灣總督府事務成績提要》上所列歷年總督府新增判任官(和待遇官等)人數的統計應考慮到每年的免官(解職)、休職等缺額甚多,必須優先遞補。職員異動分二類處理,一爲總督府名下,一爲各官衙名下。以大正 9 年(1920)爲例,該年總督府名下新採用的「新

---

(126) 蔡志文,〈日據時期臺灣「文官普通考試」之研究〉,頁 119。

(127) 同上註,頁 124-126。

(128) 同上註,頁 107。

(129) 同上註,頁 157。

任」判任官（不含判任官待遇者）雖達 451 名，免本官（解本職）者有 333 名，休職者 14 名；至於各官衙處理名下的「新任」判任官人數更多，有 2,989 名，但免本官（解本職）者也有 298 名，休職者爲 12 名。(130) 蔡志文的問題在於將判任官職和判任待遇官職混爲一談。其論文中所提到的巡查和訓導都是「判任待遇」官吏，不是判任官吏，而他用以分析的數據卻是判任官。所謂「判任官的需求大多在一、二千人之譜」的數值，只包括「總督府名下」的「判任官」，不但不包括「各官衙名下」的判任官，也不包括總督府和各官衙名下的「判任待遇」官。這就牽涉到日治臺灣判任官的任用資格和途徑。

戰前日本的判任官任用資格如下：一、中學校或文部大臣認定的同等以上學校畢業者；二、根據「高等試驗令」（第七條）規定，有資格接受高等試驗的預備試驗者；三、根據「專門學校令」，自教授法律學、政治學、行政學或經濟學的學校修畢三年課程，並自該校畢業者；四、普通試驗合格者；五、高等試驗合格者；六、擔任過二年以上文官的在職者；七、擔任過四年以上雇員者。其中，最後一個規定和臺灣普通文官任用的關係最大。這個問題可以從兩個制度面來探討，一是一般任用令，一是特別任用令。就關於判任官的一般任用，擔任過「四年以上雇員」者，「不必經過銓衡」，即得無條件被任用爲判任官（第六條第一項第七號）。所謂「雇員四年」，其資歷可以中斷；例如，在甲廳擔任雇員一年以後退職，一段時間以後再在乙廳任職雇員三年而仍在職者，就具有判任文官的資格。但是，「特殊官廳和一般官廳之間的經歷不能互相轉換」，因此如果有人在甲廳擔任技手（技手爲判任官）一年，然後再到乙廳擔任雇員三年，雖是在職者，其資歷必須中斷，因此也就不具上述任用令第六條所規定的資格。(131) 在特別任用方面，軍職人員可以利用「附有條件的任用資格」這個勅令（大正 11 年〔1922〕10 月 12 日，勅令第 431 號），變身成爲判任文官。根據該令，陸軍准士官、下士自現役退伍，如附上在職中從事的事務或事務處理適任證明書，在經過普通試驗委員的銓衡後，得

(130) 臺灣總督府編纂，《臺灣總督府事務成績提要》（臺北：成文出版社，中國方志叢書臺灣地區第 192 號，1985），大正 9 年份，第 26 編上，頁 124-128。

(131) 地方森林主事採用規程與上述「四年以上雇員」的規定大體相同，不過還規定要具有特定的經驗事務：「從事三年以上林務的官衙雇員」。地方稅務吏採用規程則進一步規定，財務局稅務課或稅務出張所的雇員必須滿足「繼續勤續三年」的「在職者」這兩個條件。

任用爲各官廳的判任文官。這是軍職轉換跑道、成爲文職人員的終南捷徑。[132] 吾人可據以斷定：欲掌握日本治臺的治理機制，其關鍵在編制外的運作。

關於臺人普考，蔡志文指出，「臺人報考者大多爲公學校訓導及廳雇員」。[133] 大正 12 年（1923）以前，已任職官廳者佔臺灣及格者總數的 75%以上，此後才逐年下降，「反映出早期通過考試之臺人大多已進入殖民官僚體系」。[134] 這個趨勢大體不出當時普考的大環境：以公學校訓導、教諭及准訓導等教職爲主，擔任一般行政事務官職者只佔此期間臺人總錄取數之 12.5%。不過，臺人及格者只有 71 人成爲判任官，其中出任一般行政事務官職者只有 34 人。[135] 因此，若干臺人普考及格者乃流向殖民官僚體系之外。[136] 論教育，絕大多數爲師範教育出身；論管道有三，一爲赴日留學，二爲進入實業界，三爲投入臺灣民族運動。[137] 其中，步上兩個以上途徑者不在少數。這是一個有效的分析，也是蔡氏論文中極其精彩的見解。

㈢普考府試統計分析：以《府報》的普考名單爲例

依筆者的分析數據（圖二），[138] 日本人的普考錄取率在日治全期平均高達 86%，日治前期（1901-1922）任用率平均數爲 95.87%，最初數年的任用率更達百分之百。事實上，若將搜集上疑似漏佚的四年（1899-1900、1902、1926）數值也包括在內，則日人對臺人的比率應該還要再高，而九州地方及格率的平均值更高達四成半以上（後敍）。再者，日治初期（1896-1904），出身士族的文官人數超過出身平民者，但明治 38 年（1905）以後出身平民開始超越出身士族者。日本士

(132) 雖然如此，這個資格的取得條件——至少就資格認定的法定規範而言——實際上似乎不比依據一般任用令、任職四年以上的雇員寬鬆。兩個途徑的主要差別在於：雇員工作四年以上者得「無條件」（無須銓衡）而具有各官廳判任文官的資格，但陸軍准士官、下士則要經過銓衡。瀨戶山兼斌，《官衙公署人事撮要》（臺北：株式會社臺灣日日新報社，1926），頁 10-12。

(133) 蔡志文，〈日據時期臺灣「文官普通考試」之研究〉，頁 80。

(134) 同上註，頁 165。

(135) 同上註，頁 180。

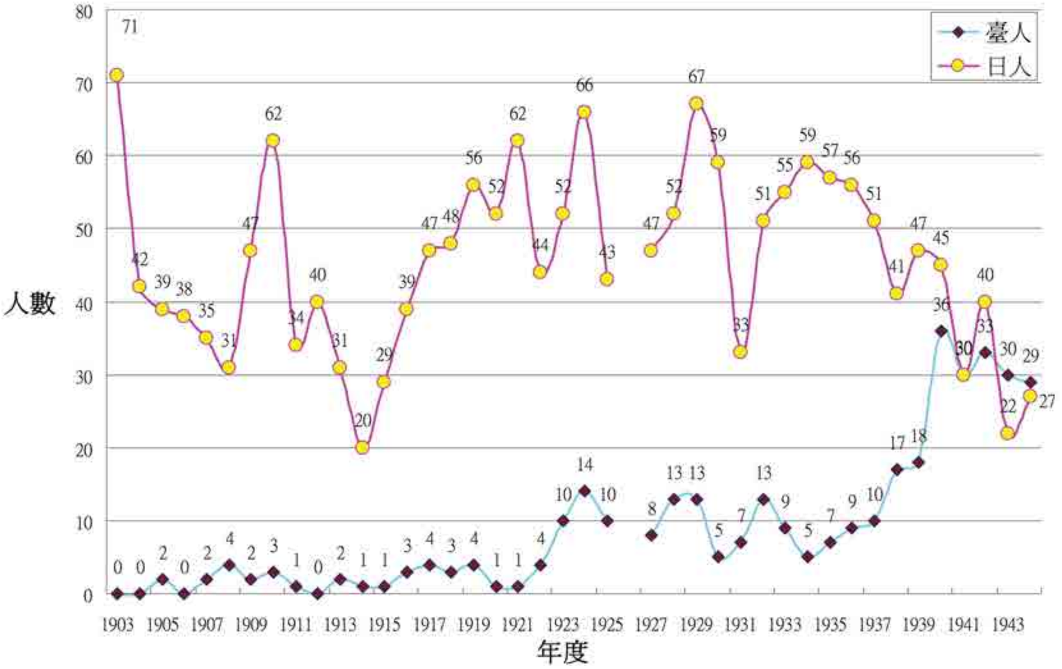
(136) 同上註，頁 165-169。根據蔡志文的看法，臺人教師不能享受加給，加以公學校中訓導地位低，又乏升遷機會，因此部分人士義務年限一旦屆滿即離職他就。

(137) 同上註，頁 172-173。

(138) 上述四個從缺的年度應不至於影響到本節的分析或結論。

族出身者逐漸被平民取代，其道理其實和臺灣舊式科舉菁英隨著時間逐漸凋零的道理一樣，因爲大時代變了：在士族，明治維新之後成了法律上的族稱，大正 3 年（1914）只限用在戶籍登記，昭和 13 年（1938）廢族稱；在科舉菁英，光緒 21 年（1895）臺灣割讓日本，光緒 31 年（1905）中國廢科舉。兩者的遭遇類似：舊式菁英失去了舞臺，同時也喪失了複製既有地位的機制。(139)

由圖二所見，臺人所佔比率雖然只有 15%左右，其波動時機值得注意。在 364 名臺灣普通文官中，昭和 13 年（1938）至昭和 19 年（1944）期間錄取者佔了一半以上（53.02%），達 193 名。細究臺人上榜數值，不難發現臺人名額在 1920 年代以及中日戰爭、尤其是太平洋戰爭期間明顯上揚。自大正 12 年（1923）開始，除昭和 2 年（1927）（8 人；昭和元年〔1926〕資料從缺）以外，每年臺人上榜人



圖二　普考(府試)臺日人數比，1903-1944

(139) 蔡志文所謂「基層官員係以平民出身者為主體」的論述不太具有解析意義，原因在此。同樣的，蔡氏的下述分析也顯得貧乏無力：「就錄取者的社會階級觀之，1899-1929 年應試者中，出身士族者，全期平均每年錄取 12 人；出身平民者，全期平均每年錄取 39.2 人」（蔡志文，〈日據時期臺灣「文官普通考試」之研究〉，頁 180）。這樣的數據可以提供的分析效果極為有限。

數都是二位數，而以大正 13 年（1924）的數值最高：大正 12 年（1923）10 人、大正 13 年（1924）14 人、大正 14 年（1925）10 人、昭和 3 年（1928）13 人、昭和 4 年（1929）13 人。大正 11 年（1922）開始實施的「日臺共學」政策或許是一個重要的因素，但更基本的原因應該是日本統治下的新世代已經來臨。

依前述統計分析，臺灣總督府對於基層文官的需求數值，明顯受到幾個因素影響而大幅波動：「1901 年行政改正」、「日韓併合」、「共學政策」、「滿洲國」的成立以及戰爭，其中要以戰爭的因素最爲重大。昭和 15 年（1940）以後，日人及格者人數持續下滑，臺人數值則快速上昇。事實上，除昭和 19 年（1944）這年上榜的人數爲 29 人外，臺人每年的及格人數都在 30 人以上，其中又以昭和 15 年（1940）最多，達 36 人，爲歷史紀錄；昭和 16 年（1941），首度和日人平手，30 人；到了昭和 18 年（1943），達 30 人，甚至超過日人（22 人）。同時，錄取者出任判任官之比率與初任待遇呈逐年下降趨勢。筆者這些論點都與蔡志文的研究論文大同小異。(140)

不過，這些數值的解析除了必須考量日人被徵召上戰場的人才供應因素之外，也必須考量戰爭動員下日本帝國全域行政機構持續擴大改組的效應，當然也充分反映了昭和 13 年（1938）以後日本在臺推動的皇民化運動，尤其是戰爭後期臺灣總督府落實日本中央「內外地行政一元化」(昭和 17 年〔1942〕11 月）的政策效應。以上是筆者的觀察。以下筆者進一步就日人普考及格者的出身地域加以評析。戰前日本可分爲九大行政區域，以今日的府縣別而言，分別是：

㈠東北地方：青森縣、宮城縣、山形縣、岩手縣、秋田縣、福島縣；
㈡關東地方：茨城縣、群馬縣、千葉縣、神奈川縣、山梨縣、栃木縣、埼玉縣、東京府（都）；
㈢東海地方：岐阜縣、愛知縣、靜岡縣、三重縣；
㈣北陸地方：新潟縣、石川縣、長野縣、富山縣、福井縣；
㈤近畿地方：滋賀縣、大阪府、奈良縣、京都府、兵庫縣、和歌山縣；
㈥中国地方：鳥取縣、岡山縣、山口縣、島根縣、廣島縣；
㈦四国地方：德島縣、愛媛縣、香川縣、高知縣；

(140) 蔡志文，〈日據時期臺灣「文官普通考試」之研究，頁 180-181。

(八)九州地方：福岡縣、長崎縣、大分縣、鹿兒島縣、佐賀縣、熊本縣、宮崎縣、沖繩縣；

(九)北海地方：北海道廳、樺太廳。(141)

細究表八和圖三，歷年（明治 34 年至昭和 4 年〔1901-1929〕）日本全域——內地九大區域加上臺灣——普考府試的及格總數（1,438 人）以九州出身者為數最多，共得 592 人（41.17%）。(142) 九州地方在臺灣總督府歷年普考及格的名單中拔得頭籌，其結果並不令人意外，但比率之高則令人咋舌，佔歷年總數的四成以上。蔡志文根據《臺灣日日新報》的報導，認爲這應該是地緣關係造成的，但筆者認爲也可能是歷史因素所致（後敍）。(143) 關東地方排名第二（161 人，11.2%），中國地方第三（154 人，10.71%），東北地方第四（123 人，8.56%），臺灣第五（106 人，7.37%）。

如果把殖民地臺灣當做日本的一個縣看待，那麼臺灣的及格者人數剛好位居中位——但事實上臺灣並非縣級單位，這說明了臺灣人社會升遷管道的狹窄。其他五個地方依序是：近畿（76 人），第六；東海（73 人），第七；四國（72 人），第八；北陸（69 人），第九；北海（12 人），敬陪末座。再者，除了北海（事實上只有北海道），近畿、東海、四國、北陸四個地方的錄取名額都非常接近，大約在 5%上下。(144)

表八　日本全域普考府試及第者人數：九大區域加上臺灣，1901-1929

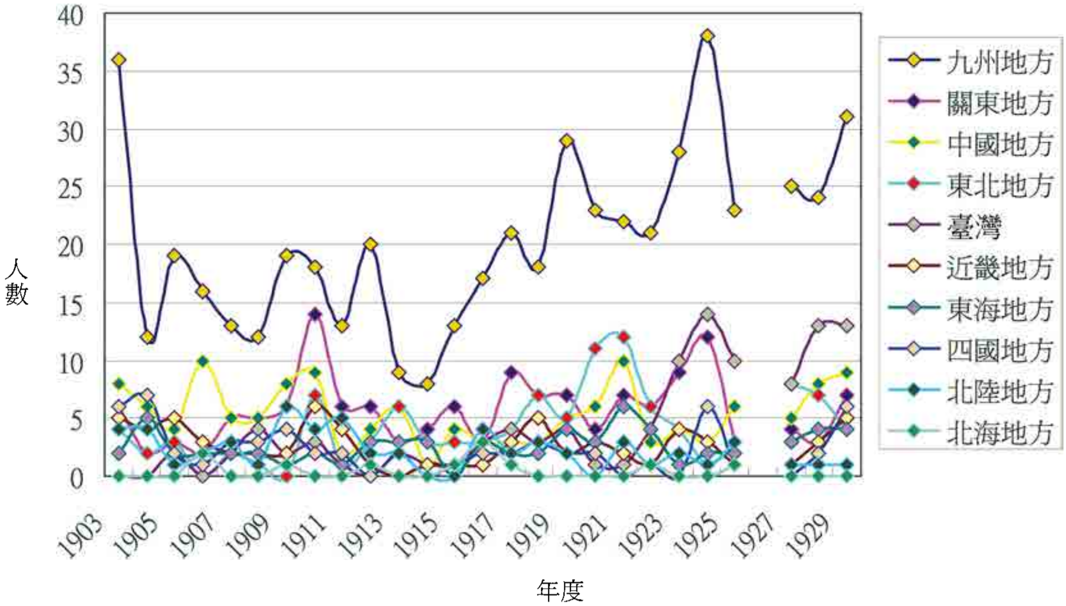
年度	九州	關東	中國	東北	臺灣	近畿	東海	四國	北陸	北海	總數(%)
合計 (%)	592 (41.17)	161 (11.20)	154 (10.71)	123 (8.56)	106 (7.37)	76 (5.29)	73 (5.08)	72 (5.01)	69 (4.80)	12 (0.83)	1,438 (100)

(141) 行政區之劃分參考自：伊藤隆監修、百瀨孝著，《事典》。東京府在 1943 年升格為東京都。同年，樺太置廳，因此北海地方的數值實際上反映的只是北海道廳的人數。

(142) 自 1930 年起，臺灣總督府不再公佈合格者的籍貫和階級，故統計分析只能做到 1929 年，其中 1902、1926 兩年的資料佚失。

(143) 蔡氏指出，這「可能因九州最接近臺灣，無論移民或渡臺報考皆較其他區域便利」；因此，「這種特定區域的高報考率，不免形成特定區域的高錄取率」。參閱蔡志文，〈日據時期臺灣「文官普通考試」之研究〉，頁 111。

(144) 這是否表示臺灣總督府在用人政策上也有地域考量，仍有待進一步求證。至於樺太廳，到戰爭極激烈的昭和 18 年（1943）才併入日本內地，故資料從缺。



圖三　普考府試及第者區域別，1903-1929

表九就日本內地普考府試前十高的府縣加以排序，結果光九州一個地方就囊括六個縣：鹿兒島（第一，183）、熊本（第二，131）、福岡（第三，86）、佐賀縣（第四，58）、大分縣（第六，52）、長崎縣（第十，40）。中國地方佔兩個縣：廣島縣（第八，46）、山口縣（第九，42）。其餘兩縣分別是東北地方的宮城縣（第五，56），與關東地方的東京府（第七，50）。論縣，鹿兒島獨占鼇頭，佔八分之一；論地域，九州和中國兩個區塊就佔了五成二強（51.88%）。[145]

表九　普考府試及第者前十高府縣人數，1901-1929

府縣	鹿兒島	熊本	福岡	佐賀	大分	宮城	東京	廣島	山口	長崎	前十高總數(%)	總人數(%)
人數(%)	183 (12.73)	131 (9.11)	86 (5.98)	58 (4.03)	52 (3.62)	56 (3.20)	50 (3.48)	46 (3.20)	42 (2.92)	40 (2.78)	744 (51.04)	1,438 (100%)

表十進一步分析普考府試考生屬九州地方出身者的籍貫，按人數多寡依序

(145) 關東地方由於地近都會東京，而東北地方所佔比率則不及一成，因此取樣分析採中國地方。

是：一、鹿兒島 183 名，約佔三成一（30.91%）；二、熊本 131 名，約佔二成二強（22.13%）；三、福岡 86 名，近一成五（14.53%）。這三縣出身者就超過九州地方及格人數的三分之二（67.57%）。

表十　普考府試及第者的九州地方出身者人數，1901-1929

府縣	鹿兒島	熊本	福岡	佐賀	大分	長崎	沖繩	宮崎	地域總數(%)[146]
人數 (%)	183 (30.91)	131 (22.13)	86 (14.53)	58 (9.80)	52 (8.78)	40 (6.76)	21 (3.55)	21 (3.55)	592 (100.01)

中國地方出身者和九州地方類似（表十一），廣島一縣（46 人）就佔了中國地方近三分之一（29.87%）的名額。如果加上山口，兩縣的總數已經佔了該地域近六成（57.14%）。

表十一　普考府試及第者的中國地方出身者人數，1901-1929

府縣	廣島	山口	岡山	島根	鳥取	地域總數(%)
人數 (%)	46 (29.87)	42 (27.27)	29 (18.83)	21 (13.64)	16 (10.39)	154 (100)

如果只就本州（不包括九州、四國、北海道和三府）加以觀察，那麼共有 12 縣的普考及格人數超過 20 人（表十二），其中中國地方就佔了四縣：廣島、山口、岡山和島根，而且這三縣的數值都在前五名；其它兩縣分別是宮城和茨城。[147]

表十二　普考府試及第者超過二十人的縣：本州(不含三府)人數，1901-1929

府縣	宮城	廣島	山口	茨城	岡山	愛知	福島	靜岡	兵庫	千葉	島根	長野
合計	56	46	42	30	29	26	23	22	21	21	21	20

事實上，區塊集中的趨勢也出現在其他七大地方，其中比較重要的爲：

(146)　由於四捨五入的關係，比率數值有時不會剛好等於 100%。

(147)　宮城和茨城兩縣在普考府試中脫穎而出，是否有其他變數，仍有待觀察。

一、關東地方（表十三）：東京府（50 人）佔三成一強（31.06%）；如果加上茨城（30 人，18.67%），二縣的總數近半（49.69%）。

二、東北地方（表十四）：宮城（56 人）一地就佔四成五（45.53%）；若加上福島（23 人，18.7%），兩縣的總數將近該地域的三分之二（64.23%）。

表十三　普考府試及第者關東地方出身者人數，1901-1929

府縣	東京	茨城	群馬	千葉	埼玉	栃木	神奈川	山梨	地域總數(%)
人數(%)	50 (31.06)	30 (18.63)	21 (13.04)	21 (13.04)	12 (7.45)	10 (6.21)	9 (5.59)	8 (4.97)	161 (100)

表十四　普考府試及第者東北地方出身者人數，1901-1929

府縣	宮城	福島	山形	秋田	岩手	青森	地域總數(%)
人數(%)	56 (45.53)	23 (18.70)	18 (14.63)	12 (9.76)	12 (9.76)	2 (1.63)	123 (100)

三府（東京、京都和大阪）、沖繩和北海道等特別行政府縣的分析數值沒能提供新的觀察訊息，不過可以確定：一、都會地區的人才較集中在東京（50 人）；大阪（13 人）和京都（17 人）合計只有東京的六成。[148] 二、沖繩（21 人）的重要性高於北海道（12 人），但數值不具統計學上的「重要性」（表十五）。三、有趣的是，上述五個地區的總人數恰好相當於臺灣人的總數。

表十五　普考府試的三府、沖繩、北海道出身者人數，1901-1929

府縣	東京	大阪	京都	沖繩	北海道	合計	特別地域總數(%)
人數(%)	50	13	17	21	12	106	1,438(7.37)

以上的統計分析確實支持一般所謂「日人普考及格者的出身地有集中在特定

(148) 秦郁彥指出，東京出身者雖然拔得頭籌，但也必須考慮到途中移籍（將籍貫遷入東京）的可能性。反過來說，高文合格者也有將本籍改置北海道等地的可能性。參閱秦郁彥，《官僚の研究》，頁 12。

區塊」，及「九州地方最重要，佔總數四成以上」的說法。換言之，臺灣總督府在基層文官的選用上偏向既有的人脈網絡。這從日治之初臺灣總督府徵募巡查一事可以得到佐證。早在明治 28 年〔1895〕6 月 23 日（當時距離「始政」的 6 月 17 日只有一週時間），時任總督府內務部警保課長心得（代理）的陸軍雇員千千岩英一就從鹿兒島登陸，展開巡查徵募工作。(149) 以明治 34 年（1901）在臺的日人官僚爲例，臺灣總督府就是利用是年行政改正的機制修法，使有意進入殖民官僚體系者得以透過特別任命的管道，從警察系統轉換身分，成爲普通文官。(150)

如前所述，臺、日人的及格比在「十五年戰爭」期間大幅震盪，尤其是昭和 15 年（1940）以後，日人及格者人數持續下滑，而臺人的人數則快速上昇，在在顯示出戰爭的切入扭曲了殖民行政的需求供應，其中尤以「內外地行政一元化」和殖民行政的關係最值得關注。(151) 值得注意的是，雖然臺灣人普考及格者在珍珠港事變（昭和 16 年〔1941〕12 月 8 日；太平洋時間）之後大幅度增加，位處「行政第一線」的日人街庄長卻自昭和 10 年（1935）起快速取代臺灣人街庄長。

在大正 9 年（1920）時，臺日人街庄長的人數比大約爲九比一；到了昭和 17 年（1942），(152) 比率大翻轉，成爲一比九。進一步各別分析街長和庄長的臺日人比率，可以得知：到了昭和 17 年（1942）年底，日人街長人數比率高達 95%（圖四），日人庄長人數比率略低，但也有 83%（圖五）。值得注意的是，日本政府開始推出「內外地行政一元化」政策正是昭和 17 年（1942）11 月。因此，日治臺灣基層行政由日人取代臺人的趨勢自有其歷史和戰爭背景。不難想像，到了昭和 20 年（1945）8 月日本投降時，日籍街、庄長的比率相對於臺人街、庄長應該更高。故黃昭堂慨嘆：「連最低階層的行政首長街長、庄長也幾乎清一色都是日本本國人。」(153)

---

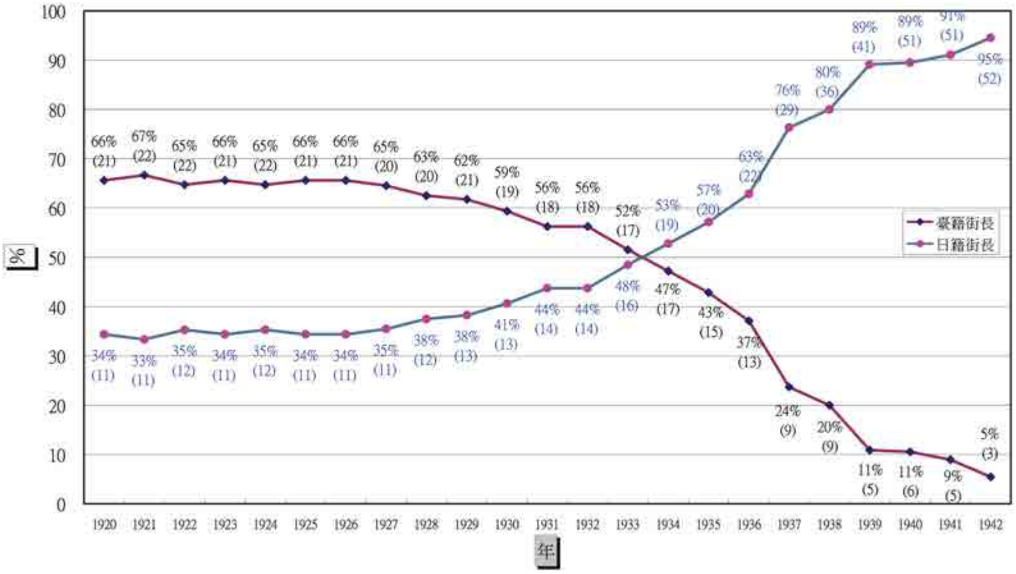
(149) 臺灣總督府警務局總纂，《臺灣總督府警察沿革誌》（臺北：南天書局，1995；1933 年原刊），第一冊，〈警察官設置意見〉，頁 35-36。

(150) 請參閱筆者的會議論文，Hui-yu Caroline Ts'ai, "The 1901 Reform of the Police System."

(151) 關於這個論點，筆者已另有他文分析，詳見 Hui-yu Caroline Ts'ai, "Shaping Administration in Colonial Taiwan, 1895-1945"。

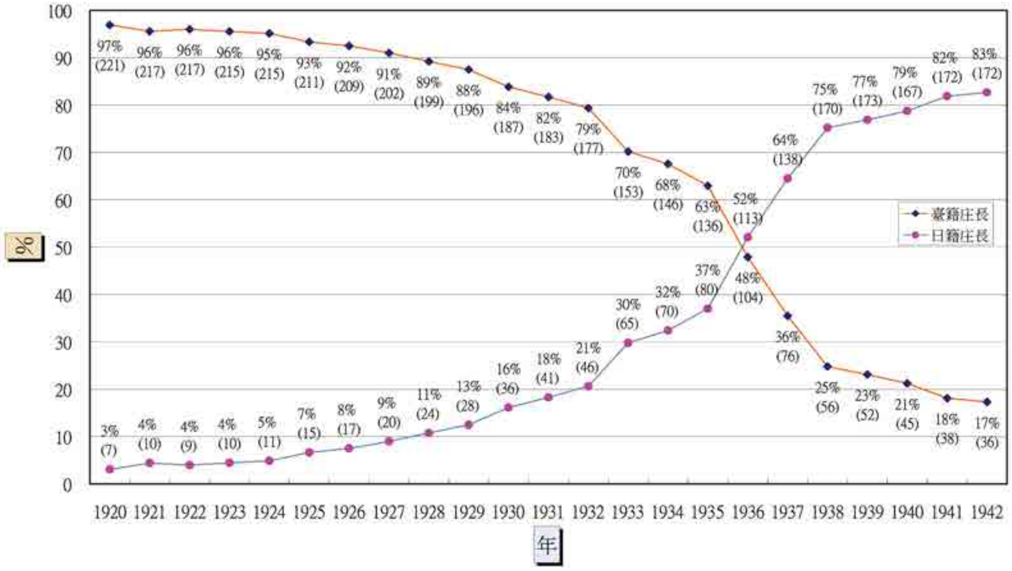
(152) 1943 年的戶籍資料從缺，難以正確判斷改姓名的人數。

(153) 黃昭堂著、黃英哲譯，《臺灣總督府》，頁 241。不過，在庄這個層次上，黃氏這個論斷的有效性僅限於進入中日戰爭時期以後；在這之前，庄長仍然多數由臺灣人出任。



圖四　臺籍與日籍街長人數與比率圖：1920-1942

資料來源：臺灣總督府編纂，《臺灣總督府及所屬官署職員錄》，1920-1942。至於 1943 年度的分析，因為改姓名的關係，筆者尚未能辨識少數街庄長的民族別和籍貫，故本文暫不列入討論。



圖五　臺籍與日籍庄長人數與比率圖：1920-1942

資料來源：臺灣總督府編纂，《臺灣總督府及所屬官署職員錄》，1920-1942。至於 1943 年度的分析，因為改姓名的關係，筆者尚未能辨識少數街庄長的民族別和籍貫，故本文暫不列入討論。

三、結論

在昭和 20（1945）年 9 月日本在剛投降之際，臺灣總督府的編制內職員共有 117,231 名。其中，勅任官有 110 名，佔總數的 0.1%；2,070 名爲奏任官佔總數的 1.8%，若包括奏任待遇官則佔 1.9%；20,909 名判任官，佔總數的 17.8%，若包括判任待遇官則佔 27.1%；其他都是雇等輔助職員，共計 83,100 名，或 70.9%。種族無疑在總督府的用人政策上極其關鍵。進一步將上述統計數字加以分析，可以得知所謂「終日本統治的半世紀時期，臺灣總督府暨所屬官署中只出了一位臺灣人勅任官（佔該位階的 0.9%）」的通說，其根據來自臺灣總督府在日本戰敗之際所編纂的《臺灣統治概要》。這個說法明顯漏列了劉明朝。但有鑑於劉氏在勅任（而非勅任待遇）官職上任職很短（一說只有一日）就退官的事實，這個說法也無可厚非。若進一步將上述統計數字加以分析，只有 27 位臺灣人出任奏任官，佔該位階的 1.3%；若包括奏任待遇官，則比率提高至 15.4%。臺灣人官吏絕大多數擔任最底層的判任官，尤其是其待遇者。但即使在這個位階也只有 3,673 位臺灣人被任命爲判任官，佔該位階總數的六分之一強，即 17.6%。[154] 如果包括 5,177 名待遇者，那麼比率大幅增到 47.6%，但也只佔該位階的一半不到。

從日本兩大殖民地文官試驗及格者的幾項分析看來，日人不論在高等試驗或普通試驗上都佔絕大多數。這樣的統計除了驗證前人所言者外，多少可以用來解釋：隨著日本殖民帝國（臺灣、朝鮮、中國佔領區、滿洲國、東南亞等）的逐步擴張，高等文官的異動也趨於活化、頻繁；就此點而言，本研究和山室信一勾勒的「帝國人流」論述大體吻合。[155] 但是，臺灣的普通文官試驗同時也顯示，殖民

(154) 吳文星 1992 年的著作將勅任官記為 161 人；奏任官 2,120 人，其中臺人 29 人；判任官 21,198 人，臺人 3,726 人，以公學校教師為主。如前所述，臺人奏任官應該不只 30 人。吳氏此處係徵引鹽見俊二〔按：「鹽田」為「鹽見」之誤〕的〈日據時代臺灣之警察與經濟〉（鹽見俊二，〈日據時代臺灣之警察與經濟〉，收於臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣經濟史初集》〔臺北：臺灣銀行經濟研究室，臺灣研究叢刊第 25 種，1954〕，頁 127-147）一文，但數字略有出入（吳文星，《日據時期臺灣社會領導階層之研究》，頁 203）。

(155) 山室信一，〈植民帝国・日本の構成と満洲国〉，頁 155-202。

地基層官吏的任用大多來自總督府體系內的「內地人」，[156] 因而呼應岡本眞希子對於山室「殖民地人才循環」（筆者自訂的用詞）論述的批判，[157] 從而修正山室的「帝國人流」論述。質言之，除了少數和統治技術相關的高等官僚之外，日本帝國內的殖民官僚並沒有像山室所主張的那樣具有區域循環（從臺灣到朝鮮，從朝鮮到滿州國，再從滿洲國到東南亞佔領地）的人才流動現象。

至於日治臺灣的殖民官僚體系，臺灣人官吏絕大多數擔任判任待遇官，例如訓導、巡查（乙種巡查，日治前期稱巡查補）或庄長，而待遇官實際上隸屬編制外的殖民行政體系。[158] 普考府試所錄取的名額大小反映各年度臺灣總督府對基層文官的需求。可以斷言，在考試「體制外」的官和吏，例如透過學歷、銓衡等途徑進入殖民地官僚體制的特殊專門技術人員（其任免權在總督府及其所屬官署，包括地方官廳），才是分析總督府任用判任官的關鍵所在。

定稿日期：2007.10.1

---

(156) 岡本真希子，〈朝鮮総督府と台湾総督府の高級官僚の異動動態について〉，收於松田利彥主編，《日本の朝鮮・台湾支配と植民地官僚》，頁 29-30。

(157) 同上註。岡本氏在該文中批判山室的「殖民地人才循環」論述，認為日本殖民地官僚大多留在當地服務，進而主張帝國內的人才流動有限。

(158) 臺灣總督府編纂，《臺灣統治概要》（東京：原書房，1973；1945 年原刊，明治百年史叢書），頁 8；近藤正己，《総力戦と台湾：日本植民地崩壊の研究》（東京：刀水書房，1996），頁 432。「官公衙職員」這個名詞不只是指前述有位階的文官官吏以及其待遇者，而且還包括所有具公職身分的輔助職員，例如吏員、囑託、雇、事務雇等。

附　錄

附錄一　臺人高等文官試驗行政科及第者，1923-1943

及第年度	姓　名	出生年及出身地	學　　歷	戰前主要官職
1923.12（臺人高等官第一人）	劉明朝[159]	1905.7.9；臺南州柳營郡柳營庄	八高（名古屋）；東京帝大法學部；1922 年 3 月卒業	總督府土木局庶務課勤務（官職待查）（1924.1）；專賣局翻譯官（1924.5）；府地方理事官、新竹州內務部勸業課長（1924.12）；府事務官、府殖產局水產課長（1931.5）、山林課長（1937.12）；熱帶特用樹栽培事務所長（1940.3）；高雄稅關長（勅任待遇，1941.6）、（兼？）府總務局審議室事務官（勅任，1942.7）。旋即（1942）退官。最終官職爲高雄稅關長（勅任，只做一天？）。戰爭末期，就職臺灣產業組合聯合會（理事）、臺灣產業金庫（理事、代理理事長）、臺灣水產業會（常任監事）。戰後，當選第一屆臺灣省參議員（1946.4）、制憲國民大會代表（1946.11）、第一屆立法委員（1947），並任職省農會（理事）、省合作金庫（理事、總經理）。

(159) 根據許雪姬教授所提供的資料（原始資料仍有待查證），劉明朝在昭和 17 年（1942）7 月擔任府總務局審議室勅任事務官，旋即辭職，轉任臺灣產業組合聯合會理事。但是，朱昭陽在其回憶錄中提及，劉明朝只當了一天勅任官就退官，其最後官職是高雄稅關長（前述）。按，劉明朝在昭和 16 年（1941）6 月出任高雄稅關長。又，根據是年度的《臺灣總督府職員錄》，這是一個勅任待遇的職位。在沒有更新資料出土之前，筆者暫且推斷：(1)劉明朝在翌年（1942）7 月所擔任的總督府總務局審議室事務官一職為「兼官」，高雄稅關長才是他的「本官」；(2)劉氏昇勅任官應該在昭和 17 年（1942）7 月之後，但翌日旋即退官，因此是年以及其後的《臺灣總督府職員錄》不再列有他的官職。

1924.11	劉茂雲 (豐岡茂雲)	1895.9.26； 臺中州 豐原郡 豐原街	東京商科大學(日後的一橋大學)法科； 1924 年 3 月卒業	總督府遞信局書記(1924.4)；地方理事官、高雄州內務部勸業課長(1925.12)；臺南州內務部勸業課長(1928.9)；稅關事務官、高雄稅關監視部長(1936.10)；高雄稅關長(1939.4)；新竹州產業部長(1940.10)；營林所庶務課長(1941.6)，並兼任數個戰爭動員相關的委員會；殖產局山林課長、兼營林所庶務課長(1942.9)。府山林課長爲最終官歷，1943 年退官。
1926.12 (司法科合格，1927)	朱昭陽 (池田昭陽，1903-2002)	1903； 臺北州 海山郡 板橋街	一高(東京，「首位臺人的一高生」)； 東京帝大經濟學部；[160] 1928 年卒業	日本大藏省專賣局書記(1928)，歷任專賣局大阪、高崎、金澤、熊本、廣島、宇都宮等支局營業課長；以上爲奏任官。專賣局總局主計課長、群馬縣專賣局高崎支局長，以上爲高等官。最終官歷爲高崎專賣局長(二等官，確切官等待查)，1946 年退官，爲「官等最高的臺人行政官」。戰後，協助整頓「臺灣合會儲蓄公司」(今臺灣省中小企業銀行)、創辦延平學院(1946.10)、擔任合作金庫常務理事。
1926.12 (司法科合格，1927)	周耀星 (小出耀星)	1903； 臺中州 大甲郡 清水街	東京商科大學法科(一橋大學)； 1928 年卒業	日本鐵道省田端驛助役(1928)；歷任鐵道省調查、出納、購買、用品課長；仙臺鐵道局監督部長、鐵道省鐵道局副參事(1934.1)。最終官歷爲被服工場長，1945 年退官。戰後，出任臺北市政府公用事業管理處處長。

(160) 關於朱昭陽在東大就讀的學部，一般通說(包括延平中學網站)採經濟學部的說法，但秦郁彥在其 1981 年《戦前期日本官僚制の制度·組織·人事》一書中記為法學部。學部名稱不一致是否因為東京帝大學院內部重組所致，仍有待查證。

1926.12 (司法科， 1925)	呂阿墉 (號晚村， 1910-1946)	1910.10.26； 臺北市 有明町 (今萬華)	二高(仙臺)； 東京帝大法學部； 1926 年卒業	司法省東京地方裁判所司法官試補(1929.5)、預備判事(1930.12)；前橋裁判所高崎支部判事(1932.12)；前橋地方裁判所判事(1937.10)；橫濱地方裁判所判事(1939.5)。1946 年因死亡而退官。
1928.10	劉萬[161] (安川萬)	1905.3.12； 臺中州 大甲郡 外埔庄	高知高校； 京都帝大法學部； 1930 年卒業	總督府交通局遞信部書記(1930.4)；高雄稅關監視(1931.4)。嗣後以地方理事官的身分，歷任新竹市助役兼文書課長(1934.9)、臺東廳新港郡守(任期待查)、臺中州新高郡郡守(任期待查)、臺北州海山郡守(1940.1)。1941 年 1 月改任高雄稅關監視部長；其後出任府殖產局食糧部庶務課長、臺北市第一助役(任期待查)。光復後，曾在 1946 年任臺北市財政局長，旋於翌年(1947)3 月棄官從商，轉入金融界，先後服務於臺北市第六信用合作社、臺灣省合作金庫。
1928.10	林德欽 (林恭平)	1902.6； 臺中州 臺中市 頂橋子頭	八高 (名古屋)； 九州帝大法文學部； 1929 年卒業	日本內務省東京府書記(1929.5)、東京府屬(1930.3)；靜岡縣地方事務官、警察部工場課長(1933.6)；長崎縣知事官房文書課長、總務部會計課長、總務部地方課長(1936.7)；北海道廳事務官、拓殖部拓民課長(1938.2)。返臺後，任新竹州事務官、產業部長(1941.6)、皇民奉公會支部參與(任期待查)。最終官歷爲總督府遞信部貯蓄課長，1947 年 3 月退官。

(161) 秦郁彥的《戦前期日本官僚制の制度・組織・人事》一書中將劉萬的「最終官歷」作「臺灣書記官」(秦郁彥著、戦前期官僚制研究會編，《戦前期日本官僚制の制度・組織・人事》，頁 554)，疑有誤，暫不列入。

1928.10	黃添祿 (秋山添祿)	1903； 臺中州 彰化郡 南郭庄	慶應義塾大學經濟科； 1927 年卒業	日本大藏省財管局屬(1927)；營繕局(官職、任期待查)。最終官歷爲橫濱專賣支局長，1947 年 3 月退官。
1928.10 (司法科，1929.11)	黃炎生 (島津光行)	1903.11.16； 臺北州 淡水郡 淡水街	一高(東京)； 京都帝大法學部獨法科； 1929 年卒業	日本司法省東京地方裁判所司法官試補(1929.4)、檢事代理(1930.6)、判事(1930.12)。返臺後，臺北地方法院合議部兼單獨部判官(1931.2)；臺中地方法院判官(1932.12)；臺北地方法院判官(1935.3)。旋即退官(1935.5)，在臺北市開業任辯護士(1935.6)、臺北州民選會議員(1936.11)、臺北州官選州議員(1940.11)。
1930.10 (司法科，1907.11)	歐清石 (字寓浪，1898-1945)	1898.6.5； 澎湖廳 馬公街	早稻田大學專門部法律科； 1930 年卒業	澎湖媽宮公學校訓導(1917.3-1922)；1923 年普通試驗及格；歷任高雄州屬、澎湖廳澎湖郡役所屬；1927 年依願退職，赴日留學。1930 返臺，在臺南市開業任辯護士(1931)；當選臺南市會議員(1935.11)；1942 年 8 月因「東港事件」(1941.9)被捕，判處無期徒刑(1944)。1945 年 5 月在美軍空襲中死於臺北監獄。
1930.10 (司法科，1929.11)	林連宗 (1905-1947)	1905.4； 臺中州 彰化郡 彰化市	中央大學法學部； 1929 年卒業	1931 年返臺，在臺中市開業任辯護士。戰後當選第一屆臺灣省參議員(1946.4)、制憲國民大會代表(1946.11)；二二八事件中被捕遇害(1947.3)。
1931.10 (司法科，1932)	林旭屏 (松林秀旭，1904-1947)	1904.11.15； 臺南州 東石郡 東石庄	三高(京都)； 東京帝大法學部； 1930 年卒業	總督府文書課屬、交通局書記；府地方事務官、屏東市助役、新竹市助役、竹南郡守；臺南州商工水產課長；新竹州地方課長兼總務課長；專賣局參事、煙草課長(任期待查)。戰後仍任職專賣局；二二八事件中遇害(1947)。

1931.10 (司法科， 1932)	林挺生[162] (林哲生)	1907.1.19； 臺中州 臺中市 外橋仔頭	早稻田大學法學部； 1931 年卒業	日本司法省試補(1933)；日本地方法院判事；浦和地方裁判所部長、判事(1944 退官)。戰後，曾任東京臺灣同鄉會副會長
1931.10 (司法科， 1932)	黃運金	1898.1.5； 新竹州 苗栗郡 苗栗街	日本大學； 1929 年卒業	新竹市任開業辯護士(1933.7)；移往臺北，開業辯護士(1941)。
1932.10 (司法科， 1934)	蔡章麟 (1908-1988)	1908.12.31； 臺北萬華	臺北高校； 東京帝大法學部； 1932 年卒業	日本司法省司法試補(1935)；歷任青森、高知、神戶、大阪等地方裁判所判事；大阪地方裁判所部長(任期待查)；1946 年退官。戰後返臺，1950 年出任司法院大法官(1950-1958)，爲「臺人首位大法官」。1970 年膺選爲監察委員。
1932.10 (司法科， 1933)	黃百祿 (1903-1985)	1903.7.6； 臺南州 臺南市	臺灣總督府商業專門學校； 中央大學法學部； 1933 年卒業	在臺南市開業任辯護士，兼任多種公職。戰後，擔任臺南市參議會議長(「二二八事件」之後，兼臨時市長；1947.3.9)，並任職民間企業(臺南市第三信用合作社理事主席、臺南區合會儲蓄股份有限公司董事長)。
1933.10 (司法科， 1932)	林益謙 (林益夫)	1911.6.6； 新竹州 桃園郡 大園庄	一高(東京)； 東京帝大法學部； 1932 年卒業	臺灣總督府財務局屬(1934)；地方理事官(1937.11)、曾文郡守；總督府事務官、金融課勤務(1939.11)；總督府書記官、金融課長(1942.10)，並兼任數個戰爭動員相關的委員會；南方軍爪哇軍政監部財政部司政官(任期待查)。戰後，臺日交流促進會會長(1955.8)、東方出版社董事長。

(162) 此林挺生（1907 年 1 月 19 日出生）非戰後創辦大同企業的林挺生（1919 年 11 月 15 日出生）。

1933.10 (司法科， 1932.10)	林桂端 (1907-1947)	1907.12.13； 臺中州 豐原郡 神岡庄	新竹中學〔待查〕； 早稻田大學法學部； 1932 年卒業	在日本任辯護士(東京市岩本法律事務所)；大戰末期返臺，任開業辯護士，在二二八事件時受難身亡(1947)。
1934.10	黃介騫[163]	1905.3.15 臺南州 臺南市	臺南州立一中(待查)、日本六高(岡山)； 京都帝大經濟學部、大學院肄業	總督府文教局社會局社會課勤務(1933.3)；文教局屬、府編修書記(1935.5)；府地方理事官、臺南市助役(1938.1)；臺東廳勸業課長(1940.3)；臺北州商工水產課長(1942.8)；基隆港務局運營部長。戰爭末期兼任數個動員相關的委員會，最終官職爲外事部書記官(退官，1947.3)。戰後，任臺北州接管委員會委員、民政處專門委員、臺北市政府民政局長。
1934.10	陳宗	1904.10.2 臺中州 豐原郡 神岡庄	臺北第一師範學校； 早稻田大學專門部法科； 1931 年卒業	公學校訓導、豐原商業補習學校講師、豐原街助役(任期待查)
1935.10 (司法科， 1934)	朱盛淇 (1905-1994)	1905.2.7； 新竹州 新竹郡 關西庄	臺北師範(待查)； 日本大學專門部法律科； 1934 年卒業	在日本擔任辯護士；1936 年返臺，在新竹開業；當選新竹州會議員(應爲 1939，待查)。
1935.10 (司法科， 1934)	宋進英 (1909-1979)	1909.3.6； 臺北州 臺北市 大稻埕	臺北高校； 東京帝大法學部； 1934 年卒業； 同校大學院，研究 2 年	婚後赴日，在日本開業任辯護士。戰後返臺。「二二八事件」後，延平學院被查封(1947)；1948 年以延平補校名義復校，「半生爲延平」。今延平中學創辦人。

(163) 秦郁彦的《戦前期日本官僚制の制度·組織·人事》將黃介騫的最終官職記為「外事部書記官」(秦郁彦著、戦前期官僚制研究會編，《戦前期日本官僚制の制度·組織·人事》，頁 587)，但該項資料不見其他名人錄，待查。

1935.10 (司法科， 1934)	張水蒼 (長村蒼樹， 1910-1980)	1910.3.1； 臺中州 彰化郡 芬園庄	臺北高校； 東京帝大法學部； 1934 年卒業	總督府交通局書記(1936.4)、副參事(1939.1)；府地方理事官、新竹市助役(1939.7)；府事務官、殖產局特產課勤務(1941.1)；殖產局物價調整課、商政課等事務官(1942)。戰爭末期兼任數個動員相關的委員會，最終官職爲農商局事務官，1947 年 3 月退官。戰後，任臺中縣建設局局長、臺灣省農林廳專門委員兼農牧科長、臺北市政府參事。
1938.10	邱登科	不詳； 臺中州 員林郡 永靖庄	師範(待查)； 中央大學專門部法科； 1938 年卒業	不詳
1938.10 (司法科， 年份待查)	林德村	不詳	成城高校； 東京帝大法學部； 1935 年卒業	辯護士(地點待查)。
1939.10	楊基銓 (小柳基詮， 1918-2004)	1918.2.11； 臺中州 大甲郡 清水街	臺北高校； 東京帝大經濟學部； 1940 年卒業	總督府財務局稅務課屬(1940)；臺北州宜蘭郡守(1941.6)；府事務官、殖產局鑛物課、農務課勤務(1942.8)；府農務課事務官(1942.11)；臺北州商工課長(1943.12)。戰後任多項公職，包括農村復興委員會技正、土地銀行董事長、華南銀行董事長。
1939.10 (司法科， 1938)	李子賢	1912.12.9； 新竹州 新竹市	臺北高校； 京都帝大法學部； 1936 年卒業	辯護士(1936；東京辯護士會及京都辯護士會實習，1938.11-1940.7)。返臺後，在新竹市開業辯護士(1940.8)。戰後，當選新竹市參議會議員(1946.4)。
1940.10 (司法科， 1939)	李燧煤[164] (1912-1990)	南投草屯	廣島高校； 東京帝大法學部； 1929 年卒業	日本貴族院(入省配屬，1940)、事務官(1941)，1945年退官。戰後，擔任貴族院「帝國憲法改正案特別委員會」書記官(1946)；一度返臺，從事臺灣獨立運動。

(164) 一說其生日為 1916。秦郁彥在其《戰前期日本官僚制の制度·組織·人事》中記載李燧煤在昭和 20 年 (1945) 已退官。

1942.10	莊維藩 (1918-1968)	1918.9.13； 臺南州 北門郡 佳里街	三高(京都)； 東京帝大法學部； 1942 年卒業	總督府殖產局農務課屬(1942)；新營郡守(任期待查)。戰後，任臺南縣政府建設局長、中國農村復興聯合委員會輔導組技正。
1942.10	林迺敏	不詳； 臺南州 東石郡 朴子庄	三高(京都)； 東京帝大法學部； 1942 年卒業	日本遞信省經理局屬(1942)，最終官歷，1945 年退官。戰後，任美國善後救濟總署中國分署(UNRRA)工業組長。
1943.10	廖坤福[(165)]	1916； 不詳	七高； 東京帝大法學部； 1941 年 12 月卒業	總督府食糧局屬(1943)。戰後，擔任臺灣省糧食局督導員、臺東糧食局事務所長、臺灣省糧食局臺東糧食管理處長。
1943.10 (司法科，年份待考)	湯德章[(166)] (坂井德章，1907-1947)	1907； 臺南州 新化郡 玉井庄	臺南師範學校中輟，至東京就讀私立大學； 畢業年份待查。	戰後返臺，在臺南市開業任辯護士、候補臺灣省參議員(1946)；「二二八事件」中被槍決(1947.3.13)。

參考資料：黃天橫，〈日據時期臺灣籍人考中日本高等考試行政科名錄〉，《臺灣文獻》44: 2/3（1993 年 9 月），頁 133-138。資料疏漏之處，一方面參閱秦郁彥所著《戰前期日本官僚制の制度・組織・人事》，並查閱漢珍「臺灣人物誌（日治時期）上中下合集（1895-1945）資料庫」的網上資料與其他工具書加以補齊。完稿之後，又承蒙許雪姬教授不吝借閱她在「臺灣史史料與史學」教學上整理出來的〈日治時期臺籍文官高等試驗合格者——以行政科為主〉（未刊，2007 年「臺灣史史料與史學」）資料建檔一份供筆者對照補正，謹向所有參與該教學研究者致謝。

(165) 「食糧局」和「糧食局」這兩個機構名稱相近，常有人混淆，坊間出版品亦犯錯：日治時期稱「食糧局」，戰後稱「糧食局」。

(166) 湯德章之父為日人巡查坂井；湯冠母姓，後為其叔父收為養子，赴日改名坂井德章。戰後返臺，復籍，復姓湯。「二二八事件」為維持臺南市治安盡力，軍法審判死刑槍決，隨後高等法院宣判無罪。

附錄二　歷年臺人府試普考及格者，1903-1944

年份	名　　單	總人數
1903	—	0
1904	—	0
1905	鄭蘭汀、賴雨若	2
1906	—	0
1907	李聯璧、蔡式穀	2
1908	彭永海、葉淸耀、邱振成、郭蔡湍	4
1909	魏淸德、林阿仁	2
1910	劉泉源、林呈祿、徐慶祥	3
1911	楊國仁	1
1912	—	0
1913	吳壬癸、王賓鉞	2
1914	李智物	1
1915	鄭松筠	1
1916	陳薰南、周湍源、徐慶忠	3
1917	彭木發、廖德聰、施炳訓、胡丙申	4
1918	何禮謙、陳增福、蕭祥安	3
1919	張水照、陳牛港、謝水全、楊春木	4
1920	劉鐵甲	1
1921	卓周鈕	1
1922	蔡達、吳鴻麒、溫阿權、盧阿坤	4
1923	歐淸石、鐘壬壽、彭水金、楊壽全、康健時、黃坤、陳金萬、陳英湛、簡樫堉、陳啓煌	10
1924	王阿元、白福順、顏克忠、吳丹桂、施寶樹、詹望陸、陳園、李福生、林建思、張德鎔、鄭金漢、謝連成、郭火木、盧岫	14
1925	余登發、陳錫琛、鄧相時、吳仁欽、林阿本、魏火慝、李靑松、洪金樹、葉加添、劉火生	10
1926	？	?
1927	楊桂、朱盛淇、宋維新、林礽炎、張福壽、陳蒼明、甘江党、顏其碩	8
1928	謝枝、鐘日紅、陳五常、鄭詳、鄭阿金、汪松林、林木卿、林阿義、陳屋、陳三桂、盧天送、王錦源、蕭其來	13

1929	顏招放、林溪、傅元瑞、林茂火、劉發甲、吳太郎、林朝棟、高名來、楊樹木、葉阿乞、田錦坤、湯德章、蘇清水	13
1930	黃崑燿、游景成、童添旺、林明哲、林盡來	5
1931	黃生源、陳賀壽、施瑤西、柯乾、吳阿耀、林大埤、李吟梅	7
1932	林炳耀、嚴水木、黃烏水、劉有、鄭？詩、魏阿成、徐羅漢、李獅、趙從貴、張江壽、蔡炳泉、鄭啓諒、陳老對	13
1933	張釜鈿、王印標、廖如松、周東生、蘇南喬、吳若瑟、陳培、謝泳銓、蔡清春	9
1934	塗林海、陳茂松、李水清、蔡順、鐘秋焚	5
1935	張根、劉新丁、楊金城、譚鳳君、鄭儀正、蔡塒泉、謝發麒	7
1936	陳德煌、張炳相、林阿桂、何志寬、郭自得、楊嫣意、王輝固、黃金春、吳速生	9
1937	李智和、陳朝鈞、陳梧林、周進爵、黃德權、涂知高、李啓文、林光尊、蔡金城、林堅圖	10
1938	黃木根、周亦妙、詹建成、張清涵、賴春景、李權、梁廷漢、游仁德、何啓宗、許文德、張火燼、黃庚寅、施蠻貊、莊水木、陳清波、葉彫義、盧萬定	17
1939	王進興、王阿創、蔡進三、張兆輝、廖宗廟、廖新發、李福長、黃炳戊、謝文生、陳祖基、林實、邱清霖、蕭貞祥、蔡瑞水、王文福、方神田、陳進福、李吟	18
1940	黃春生、李來岸、陳雲松、黃阿金、周萬德、陳耀西、賴錦壽、林緒安、蔡添喜、黃堆清、李石虎、郭藤、彭清泉、林瓊瑤、駱振川、吳貴金、蔡瑞臨、賴嘉猷、賴朝宗、王錫垣、方溪良、戴金旺、張期華、盧瑞廷、張國標、黃傳、劉祟烈、陳耀輝、黃水用、楊文彬、陳洪霸、謝碧連、黃如玉、蘇？弘、潘鏡塘、張清淮	36
1941	簡震茂、黃仲秋、彭金泉、曾崑興、劉相慶、鄧集賢、林忠仁、賴銀樹、廖水柳、鐘連興、陳德芳、林行、黃火杜、林耀南、謝爲、陳宮瑞、陳春信、周鏡秋、涂元全、歐麗水、吳聲鏗、程大學、林瑞虎、許子文、張聯成、張泉、李瑞祥、楊炎雲、李泉源、周朝宗	30
1942	黃如松、張德生、邵興旺、王茂琳、何清鎭、黃玉書、曾金火、林金貴、詹木祥、盧欽煌、賴慶祿、劉天沂、鄭瑞泰、吳深、陳平鎭、劉添旺、馮清浪、劉紀煌、蔡清田、黃景川、溫創林、陳炳麟、王瑞成、吳炳坤、陳阿通、溫謙信、周佳文、李接、張戊福、蔡振成、鄭文旭、李輝宗、許東海	33
1943	林鎰松、林鎰瑞、柯平煌、黃阿經、陳福成、高水、林耀西、吳定葉、高�深、何逢會、黃阿新、廖金順、鄭梓坪、陳興、蕭樹乞、王廷堯、郭林煌、賴振榮、林賜珍、林汝木、丁柱、李喬松、林有福、孫太雲、劉永裕、林金莖、施振德、陳有義、曾應芳、盧澤欽	30

1944	鍾士文、蔡東海、劉慶和、池福祥、王式勳、郭文龍、游如川、陳日大、王火炎、陳德欽、彭克巽、張煥財、蘇金輝、黃南土、曾連生、范德漂、賴欽傳、柳進、詹淸泉、張火鉗、林德榮、李炳秀、江耀亭、王明珠、林瑞典、李德芳、郭阿壽、曹鑫流、賴偉才	29

資料來源：〈文官普通試驗合格者名單〉，《臺灣總督府府報》，1901-1944。

註：1.1903 之前各年份以及 1926 年名單目前從缺。

2.1903-1904、1906、1912 這四年沒有臺人考取。

3.鄭？詩，原稿不清，無法辨視。

4.蘇？弘，原稿不清，無法辨視。

5.自 1930 年起，不公佈籍貫，僅能從姓名上判斷族籍。

6.自 1940 年後，臺灣人改日本名者急速增加，臺灣人的總數或許因此低估，而日本人的總數則有高估的可能性。

引用書目

「本校（馬公公學校）沿革」，http://www.phc.edu.tw/wdps/history.htm
ピーター・ドウス（Peter Duus）、小林英夫（編）
1998 《帝国という幻想：「大東亜共栄圏」の思想と現実》。東京：青木書店。
山室信一
1998 〈植民帝国・日本の構成と満洲国：統治様式の遷移と統治人材の周流〉，收於ピーター・ドウス（Peter Duus）、小林英夫編，《帝国という幻想：「大東亜共栄圏」の思想と現実》，頁155-202。東京：青木書局。
伊藤隆（監修）、百瀬孝（著）
1990 《事典：昭和戦前期の日本：制度と実態》。東京：吉川弘文館。
朱昭陽（口述）、吳君瑩（紀錄）、林忠勝（撰述）
1994 《朱昭陽回憶錄：風雨延平出清流》（新臺灣文庫26）。臺北：前衛出版社。
吳文星
1992 《日據時期臺灣社會領導階層之研究》。臺北：正中書局。
岡本眞希子
2008 〈朝鮮総督府と台湾総督府の高級官僚の異動動態について〉，收於松田利彥主編，《日本の朝鮮・台湾支配と植民地官僚——国際シンポジウム第30集》，頁29-30。京都：国際日本文化研究センター。
近藤正己
1996 《総力戦と台湾：日本植民地崩壊の研究》。東京：刀水書房。
秦郁彦（著）、戦前期官僚制研究会（編）
1981 《戦前期日本官僚制の制度・組織・人事》。東京：東京大学出版会。
秦郁彦
1983 《官僚の研究：不滅のパワー，1868-1983》。東京：講談社。
高柳光寿、竹內理三（編）
1968(1960) 《日本史辞典》。東京：角川書店。
張勝彥（總編輯）
2004 《外埔鄉誌》，下冊。臺中：外埔鄉公所。
許雪姬（訪問）、許雪姬等（紀錄）
2002 《日治時期在「滿洲」的臺灣人》。臺北：中央研究院近代史研究所。
許雪姬（總策畫）
2004 《臺灣歷史辭典》。臺北：行政院文化建設委員會。
黃天横
1993 〈日據時期臺灣籍人考中日本高等考試行政科名錄〉，《臺灣文獻》44 (2/3): 133-138。
黃昭堂（著）、黃英哲（譯）
1994 《臺灣總督府》。臺北：前衛出版社。
黃昭堂
1981 《台灣總督府》。東京都：ニュ（トン・ブ）。
1983 《台灣總督府》。東京：教育社。
楊基銓（撰述）、林忠勝（校閱）
1996 《楊基銓回憶錄：心中有主常懷恩》（新臺灣文庫33）。臺北：前衛出版社。

楊基銓

1999 《台湾に生を享けて》。東京：平文社。

臺灣新民報社

1934 《臺灣人士鑑》(日刊一週年〔1934 刊行〕紀念)。臺北：臺灣新民報社。

1937 《臺灣人士鑑》(日刊五週年〔1937 年刊行〕紀念)。臺北：臺灣新民報社。

臺灣總督府（編纂）

1896-1945 《臺灣總督府府報》。臺北：臺灣總督府；1942 年 3 月後改稱《臺灣總督府官報》。

1898-1944 《臺灣總督府〔文官〕〔及所屬官署〕職員錄》，簡稱《臺灣總督府職員錄》；期間書名更動過二次，出版所也有所更動。臺北：臺灣日日新報社〔其後改爲臺灣時報發行所〕。

1921 《臺灣法令輯覽》。東京：帝國地方行政學會。

1973(1945) 《臺灣統治概要》(明治百年史叢書)。東京：原書房。

1985 《臺灣總督府事務成績提要》，大正 9 年份，第 26 編上，中國方志叢書臺灣地區第 192 號。臺北：成文出版社。

臺灣總督府警務局（總纂）

1995(1933) 《臺灣總督府警察沿革誌》，第一冊。臺北：南天書局。

劉克明

1985(1930) 《臺灣古今談》。臺北：成文出版社。

劉恆妏

2004 〈日治與國治政權交替前後臺籍法律人之研究——以取得終戰前之日本法曹資格者爲中心〉，收於林山田教授退休祝賀論文編輯委員會編輯，《戰鬥的法律人——林山田教授退休祝賀論文集》，頁 587-637。臺北：元照出版社。

蔡志文

1996 〈日據時期臺灣「文官普通考試」之研究〉。臺中：國立中興大學歷史學研究所碩士論文。

蔡慧玉

2007 〈日治臺灣的俸給令研究：明治建制、官制釋疑及臺灣基層行政〉，收於汪榮祖編，《地方史研究集》(臺灣人文研究叢書 4)，頁 123-188。嘉義：國立中正大學臺灣人文研究中心。

2008 〈植民地行政と人事政策—比較研究とその試論—文官試験の統計分析を例として〉，收於松田利彥主編，《日本の朝鮮・台湾支配と殖民地官僚——国際シンポジウム第 30 集》。頁 47-58。京都：国際日本文化研究センター。

興南新聞社（編纂）

1943 《臺灣人士鑑（昭和 18 年)》。臺北：興南新聞社。

瀬戸山兼斌

1926 《官衙公署人事撮要》。臺北：株式會社臺灣日日新報社。

鹽見俊二

1954 〈日據時代臺灣之警察與經濟〉，收於臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣經濟史初集》，臺灣研究叢刊第 25 種，頁 127-147。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

Kim, Han-kyo (ed.)

1969 *Essays on Modern Politics and History*. Athens: Ohio University Press.

1980 *Studies on Korea: A Scholoar's Guide*. Honolulu: The University Press of Hawaii.

Kim, Han-kyo [Han-Kyō] and C. I. Eugene

1967 *Korea and the Politics of Imperialism, 1876-1910*. Berkeley: University of California Press.

Kim, Han-kyo [Han-Kyō]

1973 "The Japanese Colonial Administration in Korea: An Overview." In Andrew C. Nahm, ed.,

Korea under Japanese Colonial Rule, pp. 41-53. Kalamazoo: Center for Korean Studies, Institute of International and Area Studies, Western Michigan University.

Spaulding, Robert M. Jr.

1967 *Imperial Japan's Higher Civil Service Examination*. Princeton: Princeton University Press.

Ts'ai, Hui-yu Caroline 蔡慧玉

2006 "Shaping Administration in Colonial Taiwan, 1895-1945." In Ping-hui Liao and David Derwei Wang, eds., *Taiwan under Japanese Rule, 1895-1945: History, Culture, Memory*, pp. 97-121. New York: Columbia University.

2006 "The 1901 Reform of the Police System: Notes on the Local Administration of Colonial Taiwan in the Early Years of Japanese Rule." Paper presented at the Conference on "Crime, Law and Order in the Japanese Empire, 1895-1945," the Netherlands Institute for War Documentation, Amsterdam, the Netherlands, September 14-15, 2006.

Taiwan Historical Research
Vol. 14, No. 4, pp. 1-65, December 2007
Institute of Taiwan History
Academia Sinica

The Shaping of Colonial Administration in Taiwan under Japanese Rule: The Civil Service Examination, the Flow of Talents, and Colonial Administration in Japanese Colonial Empire

Hui-yu Caroline Ts'ai

ABSTRACT

This study primarily focuses on the statistical data on prewar Japan's civil service examinations, and it also attempts to evaluate the bureaucratic system and colonial administration of Japan's colonial empire. The paper consists of two parts. The first part examines prewar Japan's administrative divisions of the higher civil service examination, offers a comparison of Taiwan with Korea, and examines the flow of administrators in the empire, paying specific attention to the issue of examinations as a channel of social mobility with regard to successful Taiwanese candidates. The second part analyzes the complete list of all the available successful candidates of the lower civil service examinations annually held by the Governor-General from 1899 through 1944, highlights the structural changes in the ethnic ratios between Japanese and Taiwanese, and traces and maps the distribution of the Japanese in terms of their birthplaces in Japan proper. I conclude by suggesting that, first, the flow of administrators in Japan's colonial empire, in the case of successful candidates of the higher civil service examination, was limited to the circulation between the colony of appointment and Japan proper, thus only few managerial and technical cadres took up the role of colonial pioneers in the initial stage of the expansion of the empire. Second, the lower civil service examination, at least in the case of Taiwan, served only a very limited role in terms of providing a "ladder of success" for the lowest-level government officials or public officials. Indeed, other channels for promotion, such as seniority or evaluation by a professionally appointed committee, offered better alternative routes for "rising in society" in terms of social mobility. Third, while the bureaucratic system based on the organizational law of officials was an important mechanism for Japan's colonial administration, the crux of its operation in fact lay in the structure outside of the bureaucracy.

Keywords: civil service examination, colonial administration, bureaucracy,
higher-ranking officials, lower-ranking officials

《臺灣史研究》
第十四卷第四期，頁 67-82
民國九十六年十二月
中央研究院臺灣史研究所

殖民地朝鮮的地方制度：以初等學校教育爲中心的探討

姜再鎬著*、王麒銘譯**

摘　要

朝鮮總督府對於殖民地朝鮮的初等學校教育，採用日本向來在殖民地中前所未見的日本人與朝鮮人之分別就學制度。這種隔離不僅只是學校校舍的不同而已，就連用在學校的各種經費，也是日本人與朝鮮人各自負擔所需。此一情形可說是自1876 年開放通商以降，在朝鮮各地設立的居留民團與日本人會等團體，為了日本人孩童而從事學校教育的結果。

因此，相較於日本國內的初等學校教育，乃是由末端的一般地方團體之市町村加以進行，殖民地朝鮮則是在府、郡、島的層級設置學校組合與學校費，作為一種擬制的特別地方團體，使之負責初等學校教育。而當初等學校教育的事務和事業，與一般地方團體的行政分開進行時，朝鮮人孩童的大多數在初等學校教育中往往受到了忽視。

關鍵詞：朝鮮總督府、居留民團、學校組合、學校費、內地人、朝鮮人

＊韓國釜山大學校社會科學大學行政學系副教授
＊＊國立臺灣師範大學歷史研究所博士生

一、明治時代日本的地方制度與小學校
二、朝鮮人與日本人的分別就學制
三、地方制度的整備與初等學校教育
四、結論

一、明治時代日本的地方制度與小學校

1872 年的「學制」引進小學區、中學區及大學區的三層學區制度，以謀求近代學校教育的普及，實施之後不斷有所變革。最大的原因在於做爲學制根基的小學區，設置時未考慮其與自然村的町村及行政村（由數個町村組成）的小區之間的關係，且由小學區內的居民負擔建立小學校，因而未能獲得居民的充分支持，以致無法鞏固學制的下層基礎。

或許經過了一番檢討，1879 年取代「學制」的「學校令」，在 1878 年的地方制度改革基礎上，決定在新的地方制度單位，即府縣、郡區及町村中進行學校教育。至於 1890 年之「地方學事通則」與「小學校令」的制定，係以 1888 年制定的「市制町村制」（該制取代 1878 年所修改的地方制度）等之實施爲前提，制度上先後有因革損益之處自不待言。在其實施之際，進行了大規模的町村合併，町村的數目銳減至 15,000 個左右，約爲從前的五分之一。這種情況就是現今一般所說明治時期的大合併。

推行初等學校教育的公立小學校之設立與維持，爲市町村之責任。明治初年之「學制」目標是全民皆受教育，鼓勵町村設立小學校，之後町村的財政即因所需的學校費用而難以負荷。舉例來說，到了 1880 年代中期，町村財政四成以上投注在學校費用。然而，來自國家與府縣的補助金仍然相當稀少，學校經費主要依靠町村稅與學費。

町村支出在公立小學校的學校費用益發膨脹，先是因爲擔任教師的訓導，其身分仿照負責一般地方行政末端的戶長（町村長），1881 年時定爲官吏待遇，任命

與薪俸多寡取決於府縣知事。此外，義務就學年限從最初的 1 年 4 個月，逐漸延長為 3 年（1880 年）、4 年（1900 年）以至於 6 年（1907 年），教師員額與校舍的興建也急速增加。同時，受到國家對就學的鼓勵，以及甲午戰爭之後的經濟成長等因素影響，學齡兒童的就學率急速攀升。例如，1887 年為 45%，1899 年為 73%，到了 1906 年則高達 98%。[1]

再者，實施「市制町村制」時大規模之町村合併，更是為了義務教育期限的延長等目的而進行，[2] 對初等學校教育的普及大有貢獻。如此，20 世紀初日本較各國提早實現的六年制國民義務教育，量產了「殖產興業」的人手，成為富國強兵的原動力。

市與町村的財政持續受到學校費的擠壓，於是衍生由國庫補助小學校教育經費的議論，並且逐漸充實、實現。尤其，1918 年制定的「市町村義務教育費國庫負擔法」，在地方制度上實為劃時代的法律。之所以如此肯定，乃因該法律規定「文部大臣得對資力薄弱的町村特別增加交付金額」，得以調整市與町村之間因財政豐窘而產生小學校教育條件上的差距，為首次由國家設立地方財政調整的架構，可以視為現今的地方交付稅制度之原型。

以上對於近代日本的公立小學校之各項制度，地方制度特別是市町村之行政和財政制度，或是制度之背景等做了概略的考察。接著，要探究在殖民地朝鮮，地方制度與公立初等學校教育之間的關係為何。

二、朝鮮人與日本人的分別就學制

㈠分別就學制之前

殖民地朝鮮的初等學校教育制度之精神，對其地方制度的建立有很大的影響。朝鮮總督府的各項制度，有許多是在臺灣總督府既有的制度之上變化而成。然而，關於公立初等學校的設立與維持之主體該向何處借鏡的問題，咸認為日本

(1) 国立教育研究所編，《日本近代教育百年史 4　学校教育》（東京：教育研究振興会，1974），第 2 冊，無頁碼。

(2) 眾議院，〈町村合併ニ關スル建議案委員會議錄〉，《帝國議會眾議院委員會議錄》（東京：東京大学出版会，1988），明治篇第 48，明治 40 年，頁 366。

國內與臺灣的制度均不能供朝鮮參考。在臺灣，日本人兒童就學的初等學校與臺灣人兒童就讀的初等學校兩相分離，採行的制度是總督府特別會計對二者的財政負擔均予補助。這種方式也適用在 1905 年日俄戰爭之後的樺太與關東州。[3] 亦即，殖民地臺灣在初等學校設施上的分別就學，以及財政負擔上的共同就學，成爲當時「外地」建立初等學校教育制度時的模範。

但是，在 1910 年日本合併之前的韓國，以長達三十多年歷史的日本專屬居留地，或是各國共同的居留地爲中心，設有適用日本法令的居留民團及學校組合等公共團體，如同日本國內的市與町村一樣，從事初等學校教育等許多共同的、公共的事務和事業。因此，1905 年統監府設立之後，初等學校的就學年限與學齡兒童的就學率，已不遜於日本國內，國民皆學的目標在外國的居留地等地方也獲得實現。這是在殖民地臺灣等外地所未見的現象。

另一方面，在當時的韓國社會，初等教育施行的場域爲本土固有的書堂，相當於日本江戶時代的寺小屋；近代的初等學校教育，自 1895 年的改革運動（甲午更張）以降，才剛開始在首都漢城及道廳所在地進行。因此，在 1910 年之後的殖民地朝鮮，涵括初等學校教育的地方制度，得先面對上述初等學校教育中朝鮮人與日本人之間既有的落差，而摸索其開展的方向。

日韓合併之前，日本人在韓國開始急速增加的契機爲日俄戰爭。由於 1904 年日、俄二國開戰，除了日本的軍隊外，有許多民間人士前往韓國；這在相當程度上是受到國策之驅勵，因爲日本政府一方面嚴格管制人民前往其他各國，同時又放寬及廢除航渡韓國的規定。一般認爲，他們之中多數人是被日軍開發出來的後方市場所吸引。[4] 如此一來，日本人在韓國的人數持續增加，他們不僅棲身於合法的外國人居留地，也開始在韓國各地公然非法居留。無疑的，這些人早就看穿韓國政府沒有趕走他們的實力。日本人在韓國的增加及其居留空間的擴大，是 1905 年統監府設立前後各地快速興建日本孩童就讀的小學校等設施之背景。

(3) 有關日本及其各個殖民地的教育事務之各種法令的比較，可參照關東廳內務局學務課所編的「關東廳·文部省·朝鮮總督府·台灣總督府　現行學事法規」，收於渡部学、阿部洋編，《日本植民地教育政策史料集成（朝鮮篇）》（東京：竜溪書舍，1987），第 9 卷，無頁碼。《日本植民地教育政策史料集成（朝鮮篇）》以下簡稱為《集成》。

(4) 外務省通商局編，〈韓國在留本邦人職業別表〉，《通商彙纂》（東京：不二出版，1989），明治 37 年(1904) 第 21 號，頁 28-52。

爲數眾多的日本人進入朝鮮王國及韓國，1905年韓國成爲日本的保護國，隨著王妃被日本人殺害，國王於1907年被迫退位，韓國的民族主義日漸強化。在人們從事武裝抗爭的同時，對現狀感到憤慨而希冀透過教育力量打開政局的運動也開始萌芽。[5] 除了當局獎勵學校的設立之外，來自歐美的傳教士們致力於學校教育，也確實發揮作用，但是眼前極爲興盛的日本人初等學校教育，所造成的刺激或許更大。就像一把燎原之火那樣蔓燒到各地，結果，雖然在設備、財政及教師等方面大都狀況不佳，各地卻在數年之間設立了二千多所私立學校。這些學校的設立無需經過任何行政手續，加以當時在韓國人校長之下安插日本人教監的各官、公立學校不受一般韓國人歡迎，結果反而促進私立學校設立的熱潮，或許也是不可否認的一項事實。

私立學校既然如此勃興，統監府當局乃透過制定「私立學校令」，要求必須回溯來取得其設立的核可，開始取締私立學校。當局所持的表面理由包括：由於私校大多依賴有志之士或富豪人家的義捐獻金，財務上未必能保持安定，開學不久旋告廢校的學校陸續出現；爲了學校的設立而進行資金的強制徵收，導致有些地方發出不滿之聲；以及有人假借設立學校之募款名義而趁機活動，使得詐欺事件頻頻發生等。儘管如此，我們不能忘記許多私立學校在一般初等教育之外，也進行觸及國家權益的政治教育，從事反日民族主義的創造與再製，並透過當時流行的聯合大運動會等方式加以表現。[6] 取締的結果，高達九成以上的私立學校的下場爲廢校，其餘的私校在經過合併之後，也不得不接受日本人教師。

㈡新型的分別就學制

日本雖然合併了韓國，相對於日本人學齡兒童近乎全都就讀小學校，絕大部分的朝鮮人學齡兒童依舊未能接受近代學校教育。私立學校的統合與廢除更加拉開雙方的差距。在這種情況下，針對初等學校教育是否如臺灣和樺太般，將朝鮮人兒童與日本人兒童就讀的學校分開，或者進而連經營主體也應該分離，便成爲問題的焦點。關於前者，在對大和民族的優秀性堅信不移的日本人之間，大和民

---

(5) 隈本繁吉，〈學政ニ關スル意見〉，收於渡部学、阿部洋編，《集成》，第69卷，頁50。
(6) 同上註，頁50。

族的後裔與所謂殖民地異民族的兒童共同學習，在教育上是無法想像的。而且，他們憂心忡忡地認爲，若是認可共學，日本人兒童在多數的初等學校勢必將變成少數，容易損及日本人兒童的活力。因此，儘管財產、建築物、教師、職員的共有，照理講能節省不少經費，日本人與朝鮮人的共學卻遭到大多數日人官民冷眼相待。

另一方面，廢止因日韓合併而失去存在意義的居留民團後，浮上檯面的是積極的分別就學制度。居留民團廢止之際，對於民團議員的選舉等過去以來長久運作的自治制度究竟何去何從，大致上有二種相反的意見互相對立。其中一方希望對納編居留民團的一般地方團體，承認其擁有如居留民團般的自治權；另外一方則截然不同，強烈反對在殖民地朝鮮設置一般地方團體，並且不贊成當局認可其擁有自治權。殖民地朝鮮的眾多官民都捲入而熱烈議論，最後，朝鮮總督府內務部的自治限制論勝過多數人的自治擴大論。(7) 至於其配套措施，爲向來居留民團的公共事務和事業之中，由在韓日本人費時多年建立起來且佔居留民團財政大半的學校教育，不讓渡給一般地方團體，仍舊屬日本人所有。亦即，在都市新設公共團體性質的學校組合，連同過去在農村設立的學校組合，由其擔負起在朝鮮各地培養日本人兒童的學校教育事業。以上所述爲 1914 年時的演變。

再者，朝鮮總督府當局先於 1911 年，爲承擔朝鮮人兒童的初等學校教育事業，在每一個地方行政區劃的府和郡，設立以管轄區域內之朝鮮人爲成員的一種擬制地方團體，是即公立的普通學校。

自居留民團廢止前的 1913 年 12 月至翌年 3 月，各地進行了大規模的地方行政區劃之廢除與合併。當局採行的措施爲，13 個道維持原樣，但是將道之下的 12 個府、305 個郡，改成 12 個府、208 個郡；此外，府、郡之下的 4,322 個面改成郡之下的 2,522 個面。再者，1915 年時將鬱島郡改稱爲鬱陵島，並將濟州郡改成濟州島。配合此種改變，二島的島司被賦予發布島令的行政命令權，以及兼任警察署長的職責。這是離島的特例。

同時，依據 1913 年的「府制」，創設府作爲一般地方團體，其管轄區域爲朝鮮總督府地方行政區劃下府的區域，並設立由官選的府協議會員所組成之府協議

---

(7) 朝鮮總督府內務部，《朝鮮地方制度改正ニ關スル意見》（京城：朝鮮總督府，1911），無頁碼。

會，以參與其運作。因此，就朝鮮人來看，在朝鮮人學齡兒童就學率只有 2%的現狀下，在韓日本人不僅逃卸對朝鮮人兒童的初等學校教育普及之財政負擔，並透過將原本居留民團的部分債務過繼給一般地方團體等方式，強加多餘的負擔在朝鮮人身上，而且又用學校組合來承認與過去差異不大的地方自治。

㈢朝鮮人初等學校教育的實際狀況

在積極的分別就學制下，日本人學齡兒童就讀尋常小學校（六年制）的情形非常徹底，相對於此，朝鮮人學齡兒童進入尋常普通學校（三至四年制）的就學率則相當低。若將在書堂上學的兒童除外，觀察自 1910 年合併至獨立運動發生的 1919 年十年間的就學率，可知 1910 年爲 1.1%，1911 年爲 1.0%，1912 年爲 2.2%，1913 年爲 2.5%，1914 年爲 2.8%，1915 年爲 2.9%，1916 年爲 3.3%，1917 年爲 3.7%，1918 年爲 4.0%，1919 年爲 3.9%。這些數字爲全國平均數，理所當然的，在都市與農村之間，以及在男孩與女孩之間有很大的差異。實際上，1919 年農村的學齡女孩之就學率即低於 1%。(8)

朝鮮人初等學校教育之所以不振，背後的原因至少有以下二點。第一點是日本國內不斷要求朝鮮的財政自立。朝鮮總督府的財政光靠徵收自朝鮮半島的國稅收入並不足夠，必須暫時依賴日本帝國一般會計在某種程度上的挹助。但是，在投入莫大戰費之日俄戰爭後，日本的財政狀況依舊艱困，以即將自立的臺灣總督府特別會計爲前例而設計的朝鮮總督府特別會計，最初即被強烈要求早日達成財政自立。是故，對將目標訂在朝鮮總督府創立第十年的 1919 年便要財政自立而進行行政與財政整理的當局來說，需要長期支付可觀財政支出的朝鮮人初等學校教育之振興，因此被列爲次要的考量了。

其次，第二點是關於朝鮮人的學校教育，一般認爲最初即基於下述的方針實行。

> 朝鮮民族的教育應著力之處……暫且以初等教育與職業教育爲限，其事理應甚明白。

---

(8) 朝鮮總督府學務局，〈朝鮮人學齡兒童就學ノ狀況〉，收於渡部学、阿部洋編，《集成》，第 17 卷，無頁碼；以及朝鮮總督府學務局，〈朝鮮教育問題管見〉，收於同上註，第 28 卷，頁 317。

第一　初等教育主要作爲普及日語的機關，要避免急速進展，專以設立在舊慣之上符合人民程度的簡單設施，至於其學科亦盡可能減少，制定單純的科目，且必須避免國内的分科主義。而且，内容應留意採用極爲實際的課程，以農業爲主，多增加有關商工業的實用教材……以養成憑藉自力即可安穩生活之良順的帝國臣民。

第二　職業教育之目的在於繼承初等教育並加以完成。……對日本帝國的統治形成最大障礙的挑戰恐怕在於……民族的自覺心。如是，今後教育的措施最需留意此點，致力勿使民族自覺心覺醒，可說是極爲要緊的事。……有一部分的同化論者，希望比照日本一樣設立各種高等的學校，企圖在文化上能有急速的發展，然此不惟徒然使他們更加陷入生活困難，影響所及，甚至可能危害帝國和平……。[9]

因此，朝鮮總督府在上述的情況與方針下，對於朝鮮人的初等學校教育，除1912年爲止在各府、郡設置一所公立的普通學校之外，並沒有進行可觀的措施。要附帶說明的是，1911年就學率低落，是因爲取締私立學校的緣故，[10] 而1912年就學率增加，則是每一府、郡設一公立的普通學校政策之結果。

三、地方制度的整備與初等學校教育

㈠地方制度改革與公選制

1919年朝鮮的獨立運動引起海內外迴響之後，朝鮮統治的方式大受質疑，寺內正毅統監以降的所謂武斷統治遭到了攻擊。於是，「朝鮮總督府官制」與各種法令遂進行修改，在此擬針對涵蓋初等學校教育的地方制度之改變加以回顧。

首先，在地方行政上，隨著憲兵隊司令官主宰的憲兵警察制之廢止，各道知事接管向來與一般地方行政官廳同時並存的地方警察行政，包括各道警察部與警察署。也就是廢止了惡名昭彰的憲兵警察制，而引進一般警察制度。其次，針對

(9) 〈教化意見書〉，收於渡部学、阿部洋編，《集成》，第69卷，頁35-40。

(10) 古川宣子，〈併合前後の私立学校狀況：統監府・総督府の政策との関連で〉，收於朝鮮史研究会編，《朝鮮史研究会論文集》（東京：朝鮮史研究会，1996），第34集。

地方制度另一個面向的地方自治，也謀求制度上的改進。亦即，除了多少強化府與面二個地方團體的機能，也一改過去而設置道地方費與學校費二個地方團體。同時，在既有的府協議會之外，新設面協議會、道評議會及學校評議會，作爲聽取民意的新窗口。（請參考圖一）這種地方制度的改變，是新總督齋藤實所謂文化政治的主軸之一。

地方行政區劃與地方行政官廳			地方團體及其議事機關		
	道 （道知事）			道地方費 （道評議會）	
府 （府尹）	郡 （郡守）	島 （島司）	府 （協議會）	學校組合 （組合會）	學校費 （學校評議會）
	面 （面長）			面 （協議會）	

圖一　地方制度略圖（1920 年）

道地方費與學校費是地方團體的一種，起源於 1901 年根據「北海道地方費法」而設立之北海道地方費，後來也曾在朝鮮和臺灣的地方制度中出現；是權能被限定在由公家費用負擔的次等性的地方團體。在此稍微解釋一點，第二次大戰之前，雖然有作爲地方行政區劃的北海道，由國家的地方官廳之北海道長官加以管轄，但與其他府縣不同的是，並不存在名爲北海道的地方團體。[11]

府的地位相當於日本國內的市，根據 1914 年實施的「府制」設立了府協議會，而向來由官方選派的府協議會員的選任，因 1920 年地方制度的改革，變成公選制。此外，面也設立了面協議會，將向來由總督指定的面協議會員，改爲公開選舉。因爲有著比較多數的日本人住民，使得大抵由日本人地方官擔任首長的府與指定面的公選制，成爲僅次於學校組合（全由日本人組合員所構成的地方團體）的組合會議員之公選，是朝鮮人與日本人均可競爭的地方選舉之濫觴。因此，當局在引進府與指定面的公選制度時，格外細心注意。亦即爲使日本人選舉人的人數不低於朝鮮人選舉人，便設法限定選舉資格，同時也採取動用地方官解散、停

(11) 村上恭一，〈北海道制の制定を要望す〉，《地方行政》6 月號（1934）頁 10-14。在此提出說明的是，北海道作為地方團體，在法制上係隨著 1946 年 9 月「北海道會法」與「北海道地方費法」之廢止，以及府縣制被修改之後而產生。當時，向來的府縣制被改為道府縣制。

會等制裁手段。再者，改頭換面的學校費也設立了學校評議會，其會員在各府由朝鮮人選舉人直接選舉，在各郡、島則由朝鮮人面協議會員間接選舉，組成學校評議會。

不過，朝鮮總督府當局之所以廣泛設置地方議事機關，並非只爲了有助於打破朝鮮政局的封閉情況這種單純的效用論。包括議事機關的設置等整修地方團體的門面，還有更爲切實的理由。當時朝鮮總督府的財政，不僅因爲廢止憲兵警察而必須大量採用一般警察官，同時也須用以緩和各民族差別，朝鮮總督府的預算又得一一通過大藏省的審查與帝國議會的協贊，預算的獲得與金額的增加實在煞費苦心。因此，朝鮮總督府不避開這種審查，反而藉著不需請求協贊、更進一步動員地方財政的方式，將向來以朝鮮總督府預算辦理的事務和事業的一部分，轉由地方團體去承擔，而全心投入各種新的行政與財政需求。如此一來，對朝鮮總督府當局而言，不但可減省爲獲得預算所耗費的心力，也能提高事務和事業的自由度。爲此，地方團體必須擁有法人資格，而參與運作的住民代表機關之存在，也就有其必要性。

這種情形也可以用來說明明治大正時代職司警察、建設、民生等事務和事業的內務省與府縣等地方團體之間的關係。因爲昭和初年已經膨脹到幾乎凌駕帝國一般會計的地方財政，基本上雖然是來自國家的委任事務增多之緣故，但是也可說是內務行政想要避開大藏省審查與帝國議會協贊的特性所致。

㈡初等學校教育與學校費

1920 年時，在日本人的學校組合之外，府、郡、島的層級設立了作爲地方團體之學校費，爲的是朝鮮人子弟的初等學校教育。學校費的歲入預算如表一所示，大略可分成學費與學校費賦課金的自主收入，以及來自朝鮮總督府與道的補助金收入。1927 年時，一直造成就學兒童的家長沈重負擔之學費[12] 及學校費賦課金被減輕，相對的，道地方費補助金則大幅增加。在日本國內，根據 1900 年修改的「小學校令」，小學校的學費原則上已被廢除。

從財政規模增加的情況也可以窺知，1919 年的獨立運動之後，朝鮮人學齡兒

(12) 鈴木武雄，〈朝鮮の地方財政に就て（五・完）〉，《都市問題》6 月號（1931），頁 74-76。

表一　學校費(公立普通學校)的歲入預算

	學　費	賦課金	補助金	其他	歲入合計
1915 年度	43,857	53,568	502,469	‧‧‧‧	1,150,661
1919 年度	118,974	527,716	1,151,995	‧‧‧‧	2,514,290
1920 年度	147,381	4,377,223	1,986,962	‧‧‧‧	8,143,891
1921 年度	274,936	4,766,945	2,843,109	‧‧‧‧	10,385,845
1928 年度	3,027,991	3,107,298	6,024,836	‧‧‧‧	14,458,455
1932 年度	2,810,807	3,202,157	6,354,703	‧‧‧‧	14,135,170

資料來源：朝鮮總督府，《朝鮮總督府統計年報》(京城：朝鮮總督府，1932)，頁碼不詳。

童就學率的上昇比起過去的確驚人。其不斷上昇的情形如下：1920 年爲 4.6%、1921 年爲 6.8%、1922 年爲 10.1%、1923 年爲 13.2%、1924 年爲 15.7%、1925 年爲 16.2%、1926 年爲 17.6%、1927 年爲 17.9%、1928 年爲 18.3%、1929 年爲 18.6%、1930 年爲 18.5%、1931 年爲 18.7%、1932 年爲 18.9%、1933 年爲 20.6%、1934 年爲 23.0%、1935 年爲 25.0%、1936 年爲 27.8%。

1920 年代前半期的逐年增長，是朝鮮人初等學校教育政策修改的結果，也是新標榜之文化統治的成果。而其後的緩慢成長，推測是國內外長期經濟不景氣等原因所致。至於 1933 年以降的再度增加，乃是由於底下的幾項因素。第一、繼 1932 年的農山漁村振興運動之後，爲了對原本在初等學校教育中易被忽視的農山漁村地域之學齡兒童實施簡易的一般教育，自 1934 年起在各地設立授課期限 2 年的簡易學校。第二、九一八事變之後的 1932 年以降，朝鮮的經濟好轉，有短暫的好景氣。第三、隨著包括引入一般所得稅的稅制改革，學校費國庫補助使學費得以減少。

㈢地方團體的自治權

1920 年的地方制度改革，使各地方團體具備像地方團體的門面，至於其議事機關，則是官方從直接或間接公選出的多數候選人中選任而組成。其後於 1930 年的地方制度改革中，在歷來的道地方費改爲道、道評議會改爲道會的同時，也決定道會作爲議決機關。此外，府所屬地域的學校組合與學校費爲地方團體的府所

吸收合併，另將二者以特別會計處理，並決定改府協議會爲府會，作爲議決機關。再者，原本的指定面改稱邑，並設置議決機關之邑會。不過，只有朝鮮人的學校費及朝鮮人佔絕對多數的面，雖然也引進了公選制度，不過學校評議會與面協議會作爲諮詢機關的地位依舊沒有改變。尤其是各地方官兼任其所轄區域內之地方團體的議事機關之議長，這種自 1914 年「府制」實施以來的舊規也繼續維持。

不論如何，殖民地朝鮮的地方制度或多或少有所改進，在此擬從地方團體的構成要素，也就是從住民與區域的角度來觀察其擁有的自治權。

住民要被賦予選舉權，必須先具備一定的資格條件，在日本國內亦然，第一項門檻即爲納稅的額度。具體而言，只有繳納朝鮮總督指定的地方稅每年五圓以上者，才被賦予選舉權。附帶一提，近代日本的地方制度將擁有選舉權與被選舉權資格的住民稱爲公民，而由公民投票進行的選舉稱爲公選。

按照這種標準，朝鮮的地方選舉究竟有多少住民符合上述的資格條件呢？表二是 1920 年第一屆統一地方選舉的資料，顯示僅有極少數的住民被賦予選舉權。再看 15 年後第六屆統一地方選舉資料的表三，可知此一期間朝鮮人的選舉權並無多大的進步。至於在日本國內，因爲 1925 年男子普選制度的實現，住民、國民之中約有 20%的人擁有地方選舉、眾議院議員選舉的選舉權。

接著，對於地方團體的施政權所及之區域，特就其與朝鮮總督府的一般地方行政區劃之間的關係加以討論。地方團體的區域係由朝鮮總督的最高行政命令「制令」（在臺灣爲律令）所規定，見諸於「道制」、「府制」、「邑面制」等制度，至於一般地方行政區劃的根據，則規定在勅令性質的「朝鮮總督府地方官官制」當中，不管實際如何，二者在性質上完全不同。然而，朝鮮的地方制度規定，地方團體的區域從屬於一般地方行政區劃，後者之依據爲朝鮮總督府地方官官制；地方團體不許參與本身區域的設定和變更，又隨著朝鮮總督府一般地方行政區劃之變更等因素，部分區域不僅要轉讓給其他地方團體，也有某些情況是整個被編入其他地方團體當中。這很像「北海道地方費法」、「北海道一級町村制」、「北海道二級町村制」等特例地方制度的規定方式，而與其他日本國內有關地方自治的法律，如「府縣制」及「市制町村制」等，關係適成完全相反的對比。[13]

(13) 井坂圭一郎，《邑面制精義》（東京：帝國地方行政學會，1933），頁 21。

表二　1920 年統一地方選舉的選舉人數(佔住民比例)

	府協議會員	指定面協議會員
朝鮮人	1.17%	0.79%
日本人	3.60%	2.77%
平　均	1.91%	1.18%

資料來源：朝鮮總督府內務局，《改正地方制度實施概要》(京城：出版者不詳，1922)，頁 15-17。

表三　1935 年第六屆統一地方選舉的選舉人數(佔住民比例)

	府會議員	邑會議員	面協議會員
朝鮮人	2.40%	1.55%	1.55%
日本人	12.30%	9.16%	9.81%
平　均	4.63%	2.46%	1.62%

資料來源：松岡修太郎，〈昭和十年朝鮮地方選舉概觀〉，《都市問題》9 月號（1935），頁 92-96。

四、結論

經由以上對殖民地朝鮮的地方制度形成之回顧，以下將提出三點作爲本文的總結。

第一，在臺灣、關東州、樺太及朝鮮等日本帝國的殖民地，其地方制度之建立，基本上是以明治時期北海道和沖繩的特殊地方制度爲取法對象。具體而言，朝鮮的地方制度是依據「市制町村制」的特殊條款、「島嶼町村制」、「沖繩區制」、「北海道區制」、「北海道一級町村制」、「北海道二級町村制」，以及府縣制的特殊條款、「北海道會法」、「北海道地方費法」等法令、條款而制定，以落後諸法令的改革與進步數步的形式，可說是以漸進的速度追在其後。統領朝鮮版籍的朝鮮總督，其職務與權限或許也可以比作是明治初年的北海道開拓使吧！另一方面，朝鮮的地方制度並非只有這種後進性，從制度本身進化的面向來看，也含有領先性。指定面制度是一個很好的例子，戰後日本的政令指定都市之設計即與此有關。在內務省和帝國議會的干預之外廣泛保有自由、超然行政的空間，對朝鮮總督府當

局來說，更容易進行制度上的實踐。

第二，朝鮮的地方制度有朝鮮特有之一面，是在日本國內和其他外地所看不到的面向。最明顯的特徵是初等學校教育的學校費與學校組合之存在。這些當然是因爲其事業團體的性格頗強，以及其歲出預算超過行政末端的邑面之故；後者有一大半的歲出預算耗費在人事費用上。2,300 多個邑面不能從事對日本國內的町村來說最重要的公共事務和事業——初等學校教育，且除了一部分的邑之外，幾乎也沒有餘裕著手公共事業，實質上與其說它是地方團體，毋寧更接近於只是道和郡、島的地方行政事務之下層機關。這種不將初等學校教育的事務和事業假手欠缺地方公共團體實質的邑、面，而是在府、郡、島的層級實施的作法，延續到第二次大戰之後韓國的地方教育行政制度。

第三，對於制定朝鮮地方制度主要的參與者，筆者想要加以回顧。在殖民地朝鮮，相當於「市制町村制」和「府縣制」的這兩種法律，係由制令所規定，在其制定之際，必須先經過法制局的審查，然後送交閣議決定。在制令案的立案上，關於該案的架構會依據各種官制，有時需請求內閣總理大臣、拓務大臣及內務大臣的理解，但是以下各案卻可窺見廢止居留民團後的「府制」案、引進公選制度等之 1920 年的地方制度改革案，以及其後的議決機關之設置案等，均涉及了統治的技術。而且，除了朝鮮總督府設置後不久的一段時期之外，一直都是由內務官僚在指導。陸軍即使在 1920 年之前的武斷統治時期，雖和警察共同從事法令的實施與運作，但是在立案的過程中，其影響力並不像一般所想的那麼大。在這種狀況之下，對朝鮮總督府當局來說，諸如地方制度等牽涉制令修改的制度要制定時，箇中最大的難關就是法制局的審查。這種審查不僅止於對日本國內與殖民地既有法令之整合的確認等法技術層面之審查，實則更深入到關於殖民地統治方針之政策判斷。[14]

定稿日期：2007.11.20

(14) 不著撰人，〈面制余談〉，《朝鮮》，昭和 6 年 1 月號（1931），頁 154。

引用書目

不著撰人

1931　〈面制余談〉，《朝鮮》1: 154。

井坂圭一郎

1933　《邑面制精義》。東京：帝國地方行政學會。

古川宣子

1996　〈併合前後の私立学校狀況：統監府・総督府の政策との関連で〉，收於朝鮮史研究会編，《朝鮮史研究会論文集》，第 34 集。東京：朝鮮史研究会。

外務省通商局（編）

1989　《通商彙纂》。東京：不二出版。

村上恭一

1934　〈北海道制の制定を要望す〉，《地方行政》6: 10-14。

松岡修太郎

1935　〈昭和十年朝鮮地方選舉概觀〉，《都市問題》9: 91-107。

国立教育研究所（編）

1974　《日本近代教育百年史 4　学校教育》，第 2 冊。東京：教育研究振興会。

眾議院

1985-1988　《帝國議會眾議院委員會議錄》，明治篇。東京：東京大学出版会。

朝鮮總督府

1932　《朝鮮總督府統計年報》。京城：朝鮮總督府。

朝鮮總督府內務局

1922　《改正地方制度實施概要》。京城：出版者不詳。

朝鮮總督府內務部

1911　《朝鮮地方制度改正ニ關スル意見》。京城：朝鮮總督府。

朝鮮總督府學務局

1987　〈朝鮮人學齡兒童就學ノ狀況〉，收於渡部学、阿部洋編，《日本植民地教育政策史料集成（朝鮮篇）》，第 17 卷，無頁碼。東京：竜渓書舎。

1987　〈朝鮮教育問題管見〉，收於渡部学、阿部洋編，《日本植民地教育政策史料集成（朝鮮篇）》，第 28 卷，頁 317。東京：竜渓書舎。

渡部学、阿部洋（編）

1987　《日本植民地教育政策史料集成（朝鮮篇）》。東京：竜渓書舎。

隈本繁吉

1987　〈學政ニ關スル意見〉，收於渡部学、阿部洋編，《日本植民地教育政策史料集成（朝鮮篇）》，第 69 卷，頁 50。東京：竜渓書舎。

鈴木武雄

1931　〈朝鮮の地方財政に就て〉（五・完），《都市問題》6: 63-83。

Taiwan Historical Research
Vol. 14, No. 4, pp. 67-82, December 2007
Institute of Taiwan History
Academia Sinica

Local Authorities and Elementary School Education in the Colonial Days of Korea

Jaeho Kang

ABSTRACT

In administering Korean elementary education, the Chosen Government-general (Chosen sotokufu, established in 1910) followed a unique colonial policy by segregating Korean school children from Japanese school children. Under such a segregation policy, Japanese and Korean pupils had separate classrooms, and the education budgets were also funded separately. In other words, Japanese and Koreans provided for the education of their children with their own respective resources. Such a practice started in 1876 when Japanese merchants first came to reside in Korea. The then Japanese Colony Councils in Chosen/Korea, including Kyoryumindan and Nihonjinkai, raised their own funds to provide education for Japanese school children throughout Korea. This kind of unique education system was not to be seen in Taiwan, Sakhalin or Manchuria.

Japanese School Councils (Gakkokumiai) were composed of Japanese residents who managed their schools autonomously and provided faculty, books, and other essential services for their elementary pupils. On the other hand, the School Funds (Gakkohi) were composed of native Koreans, who administered and provided generally poor services for the Korean children until the end of the Japanese colonial rule. A substantial number of Korean children missed elementary school education due primarily to the insufficient funds and also because of the lack of autonomy. Constant interferences by such special local authorities as cites (fu), towns (yu) and villages (men) tended to weaken the effectiveness of general education.

Keywords: the Government-general of Chosen, elementary school education, the Japanese Colony Council, the special local authorities.

《臺灣史研究》
第十四卷第四期，頁 83-109
民國九十六年十二月
中央研究院臺灣史研究所

日本帝國在殖民地的憲兵警察制度：從朝鮮、關東州到滿洲國的統治樣式遷移*

松田利彥著**、陳姃湲譯***

摘　要

在近年來的日本殖民地研究範疇裡，「帝國史」的研究手法——橫向觀察複數的殖民地、佔領地，以及日本內地，並掌握其結構上關聯性的研究取向——逐漸受到研究者的矚目。1910 年創設於朝鮮的「憲兵警察制度」，後來延續而為關東州「憲兵警察制度」（1917-1919 年），並在滿洲國由「在滿大使館警務部」統合至在滿日本警察機關（1934-1937 年），本文以其作為探討對象，嘗試提出上述帝國史研究的可能性與限制。

進而言之，以往的帝國史研究主要以思想史為研究範疇，傾向於僅只描述作為歷史主軸的「內地」與各殖民地之間的相互關係。相較之下，本文根據「統治樣式的遷移」概念，描述「憲兵警察制度」在帝國版圖各地遷移的具體過程，同時說明各個殖民地的特殊狀況，導致制度在本質上的質變，力圖針對以往的帝國史歷史敘述提供不同視角的啟發。

關鍵詞：帝國史、殖民地、朝鮮、關東州、滿洲國、憲兵警察制度

---

* 本文按照日本的慣例，稱呼 Korea 為「朝鮮」。惟於大韓帝國政府，則以「韓國」稱之。此外，「滿洲(國)」、「內地」等僅於首次出現時使用括號，此後皆省略。〔譯註：本文與註釋中的日文論著、人名、地名按照現今日文表記方式，使用日文常用漢字顯示；韓文人名、論著、地名等，亦不加中文翻譯或音譯，僅在原文中能以漢字顯示的部分改以繁體漢字表示，惟須聲明這並非原文的表記方式。〕

** (日本) 國際日本文化研究中心准教授
*** 中央研究院臺灣史研究所助研究員

一、前言——代研究回顧
二、朝鮮的「憲兵警察制度」(1910 至 1919 年)
三、憲兵警察制度的「遷移」(1)
——關東州的「憲兵警察制度」(1917 至 1919 年)
四、憲兵警察制度的「遷移」(2)
——滿洲國設置「在滿大使館警務部」與統合領事館警察、關東廳警察的嘗試(1934 至 1937 年)
五、結語

一、前言——代研究回顧

本文的目的在於，以始於殖民地朝鮮而後擴散至其他數個日本殖民地的「憲兵警察制度」為對象，考察殖民統治的手法與趨勢如何擴散及變化，由此討論「帝國史」做為研究方法的可行性與其限制。首先梳理近年日本「帝國史」研究的現況與問題所在，藉此說明本文問題意識的背後有何脈絡。

就日本殖民地的研究範疇而言，此一「帝國史」的手法——亦即橫向觀察複數的殖民地、佔領地，以及日本「內地」(以下省略括號)，力求掌握其結構上關聯性的研究取向——大約在 1990 年代後半期開始受到學界矚目。[(1)] 不可否認，過去一些經濟史家如中村哲或山本有造等人，也曾針對東亞舊殖民地進行過比較研究，然而對「帝國史」概念的積極運用，將研究領域擴展至比較研究或關係史研究則有待於上述時期。諸如朝鮮史研究會與日本史研究會近現代史部會的 2000 年年會，分別以「殖民地朝鮮與日本的帝國支配」以及「帝國日本的支配秩序——

(1) 參見橋谷弘，〈日本における朝鮮近代史研究の新たな潮流〉，《東京経大学会誌》205 (1997)，頁 155-156；今泉裕美子，〈多様化する日本植民地研究〉，收於吉村武彥、安田常雄編，《日本史研究最前線——現在、日本史の中になにがみえてきたか》(東京：新人物往来社，2000)，頁 150-151；駒込武，〈「帝国史」研究の射程〉，《日本史研究》452 (2000)，頁 224-231 等。

以 15 年戰爭期間爲中心」爲大會主題；2005 年歷史學研究會則以「做爲跨國權力架構的『帝國』」爲年度大會的主題，由此可見，近年來「帝國史」研究似乎成爲時興的學術風尚。

過去的殖民地史研究，基本上各個地區有其自身的發展脈絡與討論空間，相較之下，近年來「帝國史」研究的興盛，背後有幾個因素：例如自 1990 年代初期起英國帝國史研究的盛況，可說是其中最直接的動力。但除此之外，針對奠基於「國民國家論」之「國別史」研究的封閉史觀，近年來歷史學界內部逐漸興起批判的聲浪；又或隨著朝鮮與臺灣的近代史研究成果之顯著累積，日本史方面也必須對此提出回應；甚至嘗試以「帝國」概念來解讀近年來的美國霸權主義等，可說皆直接或間接影響到殖民地史研究。當然筆者也不例外，認爲在一定程度上，「帝國史」的研究架構確實有助於瞭解或批判帝國日本的全貌。然而，近來學界對「帝國史」的無限期待，卻同時令筆者感到某種疑惑——亦即針對過去「帝國史」所呈現出的某種問題，甚至是傾向的疏離感。

第一，我們應注意過去的「帝國史」研究——除了極少數的例外，大部分由從事「日本史」或「滿洲（國）史」研究的日本研究者主導。換言之，朝鮮史或臺灣史領域的研究者不見得積極呼應此一「帝國史」研究（當然，我們不能忽略「日本史」、「朝鮮史」或「臺灣史」等研究架構本身即爲一種相對的概念）。此一研究傾向的背後，或許存在某種危機——亦即朝鮮、臺灣、「滿洲」（以下省略括號）等地在本質上具有不同的文化脈絡與社會結構，儘管某些部分有交流或重疊的可能性。如果只以曾接受殖民帝國日本統治爲交集，嘗試結合朝鮮、臺灣、滿洲等地的歷史，恐怕會導致將日本（內地）視爲歷史書寫中心的態度。換言之，「帝國史」不僅無法保證對「國別史」史觀的超越，反而隱藏著該史觀再現的可能性。(2)

第二，不可否認的，除了上述的經濟史研究之外，以往的「帝國史」研究大

---

(2) 例如針對山室信一《思想課題としてのアジア——基軸・連鎖・投機》（東京：岩波書店，2001），無頁碼，有如下批判：「『日本』的『基軸』，以近代國家的「模範國」為不變的前提，因此亞洲之間的摩擦傾軋、三一獨立運動、五四運動以後的帝國主義批判等，皆成為難以接受的論述。」米谷匡史，《思考のフロンティア——アジア／日本》（東京：岩波書店，2006），頁 172；「在山室的架構裡，日本始終做為亞洲的主體，因此亞洲只能淪為論述的客體。」趙景達，〈日本／朝鮮におけるアジア主義の相剋〉，《情況》2007: 3/4 (2007)，頁 62。

體著重於思想史或文化史等歷史的「軟體」層面，更甚於政治史等「硬體」層面。儘管在個別論著的層次上有不少例外，尤其是內地政治史與滿鮮關係史等領域，然而在政治史領域中，仍然不易找到研究成果可匹敵駒込武《植民地帝国日本の文化統合》（岩波書店，1996 年）、山室信一《思想課題としてのアジア——基軸·連鎖·投機》（參見註釋 2）以及酒井哲哉編《岩波講座「帝国」日本の学知》全 8 卷（岩波書店，2006 年）等的著作，視整體東亞殖民地版圖爲討論範圍，嘗試釐清其思想結構或相互的關聯性。值得注意的是，此一研究動向，實則與帝國史研究的正宗——英國學界之研究動向，呈現出相當大的落差。[3]

思想史以言論內容爲題材探討其歷史地位，相較之下，政治史不但要處理言論內容，同時必須說明言論內容在實際政治空間中的支配—被支配模式如何發揮作用；或許這種政治史特有的研究方法也是導致上述現況的原因之一。[4] 有鑒於此，山室信一不僅指出在政治史範疇中亦有另外建構「帝國史」的可能性，並提出以下的重要建議——亦即眾所周知的「統治樣式的遷移（succession）」與「統治人才的周流（circulation）」兩種概念，做爲勾勒日本殖民帝國特質的研究工具。根據山室信一的說法，前者指「日本在滿洲國之前所採用的統治樣式，如軍政、殖民地經營以及權益的擴張等，當承繼到統治滿洲國之時，在接受者一方的條件限制之下，逐漸演變成爲另一種該地區統治樣式的變異過程」；後者則是追蹤取得此一統治樣式與具體手法的人才，爲了將它擴張至其他地區，在日本統治地區與內地之間如何移動的具體足跡。[5] 上述概念究竟能否勾勒出日本殖民帝國的實際狀態，仍有待今後研究者的進一步討論。

由上所述，可見日本的「帝國史」研究，不僅在外緣上較缺乏與朝鮮、臺灣

(3) 英國的帝國史研究主要側重政治經濟面向，相較之下文化史研究則較低調。參見平田雅博，〈古い帝国史と新しい帝国史〉，《二十世紀研究》5（2004），頁 1；前川一郎，〈近年のイギリス帝国史研究——現状といくつかの課題〉，《創価大学人文論集》17（2005），頁 257。

(4) 例如，橋谷弘曾針對駒込武《植民地帝国日本の文化統合》指出，「從政策面而言，本書的討論對象，其實大部分是未能實現的少數意見。因此，（中略）就與現實統治政策的關係而論，我們仍然不明白這些言論究竟具有何種程度的重要性。」此一評論或可視為將言論分析提昇至政策研究層次之際的困難所在。橋谷弘，書評〈駒込武「植民地帝国日本の文化統合」〉，《歴史学研究》699（1997），頁 50。

(5) 山室信一，〈植民帝国·日本の構成と満洲国——統治様式の遷移と統治人材の周流〉，收於ピーター·ドウス、小林英夫編，《帝国という幻想——「大東亜共栄圏」の思想と現実》（東京：青木書店，1998），頁 155-156。

等地域研究之間的密切互動，就「帝國史」研究內部而言，也呈現出政治史或制度史研究較爲落後的內在問題。受篇幅所限，本文目的並不在提出全面性的解決辦法，而將討論題材限定於源自朝鮮殖民地，而後引進至其他日本殖民地的「憲兵警察制度」，藉以摸索與嘗試克服上述帝國史的問題，並提出其可能性。

此外，過去的研究成果已經指出，憲兵警察制度曾被引進幾個不同的殖民地，例如研究「軍警統合制度」的飯嶋滿說：(6)

> 合併軍隊與警察的手段並不只限於滿洲國。早在 1910 年至 1919 年，「憲兵警察制度」已經在朝鮮實施過。除此之外，關東州也試行過駐劄憲兵兼任警察官的「憲警統合制度」。……從「統治樣式的遷移」的角度而言，朝鮮與滿洲的前例可說發揮某種程度的影響力。

可想而知，本文直接受到上述飯嶋論點的啓發（然而，筆者的意見與飯嶋並不完全相同，參見註釋 37）。

對應上述「帝國史」研究的兩項課題，本文特別注意以下的觀點：首先，爲了保持與「朝鮮史」之間的互動，本文將討論焦點集中於憲兵警察制度，亦即以朝鮮殖民地爲創建母體的制度，以期提出不同以往視日本內地爲帝國匯聚點的「帝國史」研究視點（由於本文省略憲兵警察制度隨朝鮮的殖民地化而創造出來的過程，在此問題上難免有討論未完全展開之感）。其次，從政治史方面切入探討「帝國史」研究的課題，本文雖然借用山室信一「統治樣式的遷移」的研究框架，但是不同於山室論文著眼於何種統治樣式移入滿洲國，本文採取相反的研究步驟——亦即首先探討朝鮮憲兵警察制度，在此一基礎之上，再進行與關東州、滿洲國等地類似制度之間的比較。本文所以將制度的始發點〔譯註：亦即朝鮮〕做爲討論的起點，是認爲即使在不同的殖民地之間可以找到極爲類似的統治樣式，然而爲了證明一個統治樣式確實從某個殖民地「遷移」至後續的其他殖民地，必須先釐清接受的前後過程，以排除這種一致性只是偶然的可能。(7) 因此，本文從資

(6) 飯嶋滿，〈滿洲国における「軍警統合」の成立と崩壞〉，《駿台史学》108（1999），頁 62。
(7) 例如山室信一〈植民帝国・日本の構成と滿洲国〉一文，將滿洲國的「內面指導」視為保護國時期於舊韓國採用的「次官政治」「遷移」至滿洲國的實例，但是此一推斷仍有與歷史事實不相容之感，若考慮新創建的國家滿洲國與自有悠久歷史的韓國之間的差距，則兩者不宜簡單並列討論。

料上盡可能確認朝鮮的憲兵警察制度，確實成爲後繼殖民地當事人創建類似制度的參考樣本，以期從歷史脈絡中證明此一遷移的過程。同時，本文也注意各地的憲兵警察制度在實際運用上，與殖民地朝鮮的原型所呈現出的異同之處，藉以考察制度內容在「遷移」的過程中所導致的變化。

如上所述的研究過程，由於將討論焦點收束於憲兵警察制度這樣的具體對象上，因此對山室所謂「統治樣式的遷移」此一大規模理論架構所具有的魅力，難免有破壞之嫌，筆者本身已有自覺。然而筆者同時認爲，在思考「帝國史」的範圍與限制之際，如此的實證研究過程我們無法避而不談。

二、朝鮮的「憲兵警察制度」(1910至1919年)

本節主要檢討1910年代朝鮮的憲兵警察制度，但是在此並不進行全面性的概觀，討論範圍僅限於本文所需的制度面向。憲兵警察制度的誕生，始於日俄戰爭以後統合分立的朝鮮警察機構的過程中。依據1906年任職韓國統監的伊藤博文提出的治安藍圖，爲迴避日俄戰爭時期以降，以韓国駐箚軍、韓国憲兵隊(8)爲中心的露骨軍事支配模式，將治安主體從日本軍、憲兵轉移至韓國警察（大韓帝國國家機構的警務廳與地方警察）的同時，試圖利用日本警務顧問制度在日人官僚支配之下培養出韓國警察。然而，受到1907年第三次日韓協約締結的刺激，各地義兵活動紛起，導致憲兵隊擴張規模並加強權限，因此伊藤的治安構想不得不隨之調整，在「併合」前夕的1910年6月，韓國警察被吸收至憲兵隊，創建出憲兵警察制度。(9)

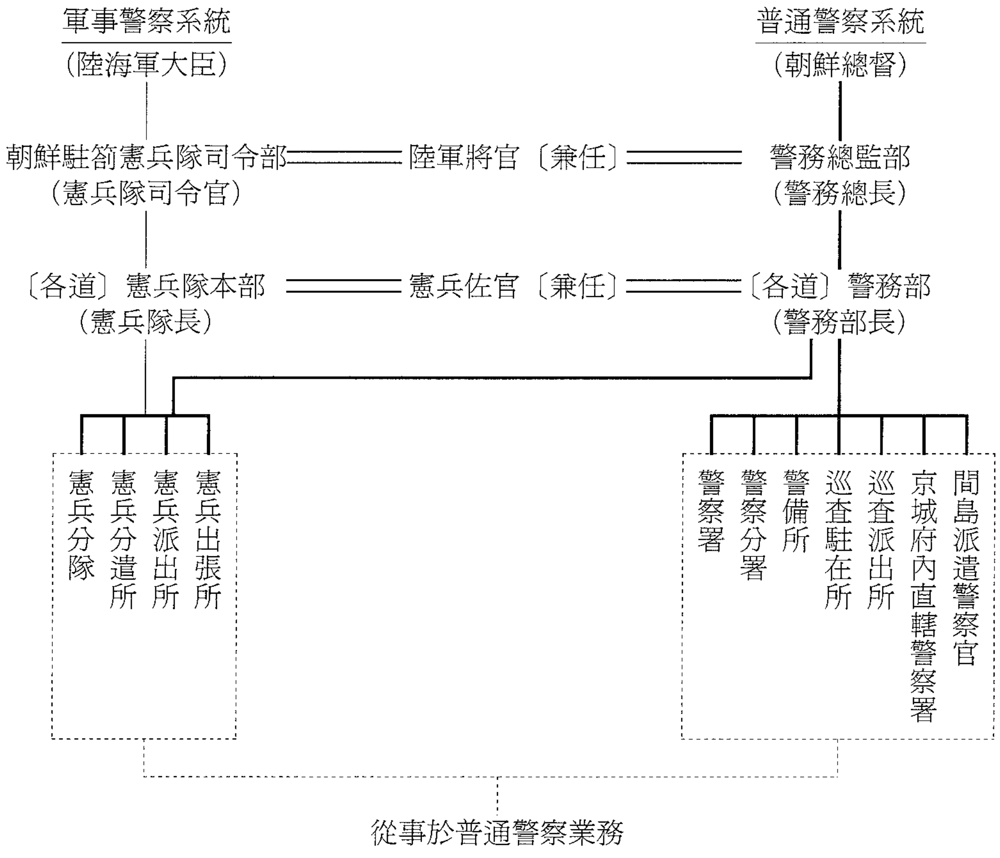
憲兵警察制度不外是解除或緩衝韓國警察（文官警察）與韓國憲兵隊之間對立與競爭的歷史產物，因此結構上表現爲上述兩者的合併機構。概略言之，朝鮮

(8) 駐屯於朝鮮的憲兵隊名稱，按時序經歷過以下的變化。1896年1月起，是為「臨時憲兵隊」；1903年12月起，為「韓国駐箚憲兵隊」；1906年10月起，為「第14憲兵隊」；1907年10月起，為「韓国駐箚憲兵隊」；1910年9月起，為「朝鮮駐箚憲兵隊」；1918年6月起，為「朝鮮憲兵隊」。為避免混雜，本文將「併合」之前的憲兵隊一律稱為「韓国憲兵隊」，「併合」之後稱為「朝鮮憲兵隊」，同時表示兩個時期則用「憲兵隊」稱呼。

(9) 松田利彦，〈朝鮮植民地化の過程における警察機構（1904～1910年）〉，收於朝鮮史研究会編，《朝鮮史研究会論文集》（東京：朝鮮史研究会，1993）31，頁127-156。

駐箚憲兵隊司令官（陸軍將官）與憲兵隊長（憲兵佐官）分別兼任中央的警務總長、各道的警務部長，此舉使得憲兵成功掌握了號令文官警察的指揮中樞（參見圖一）。

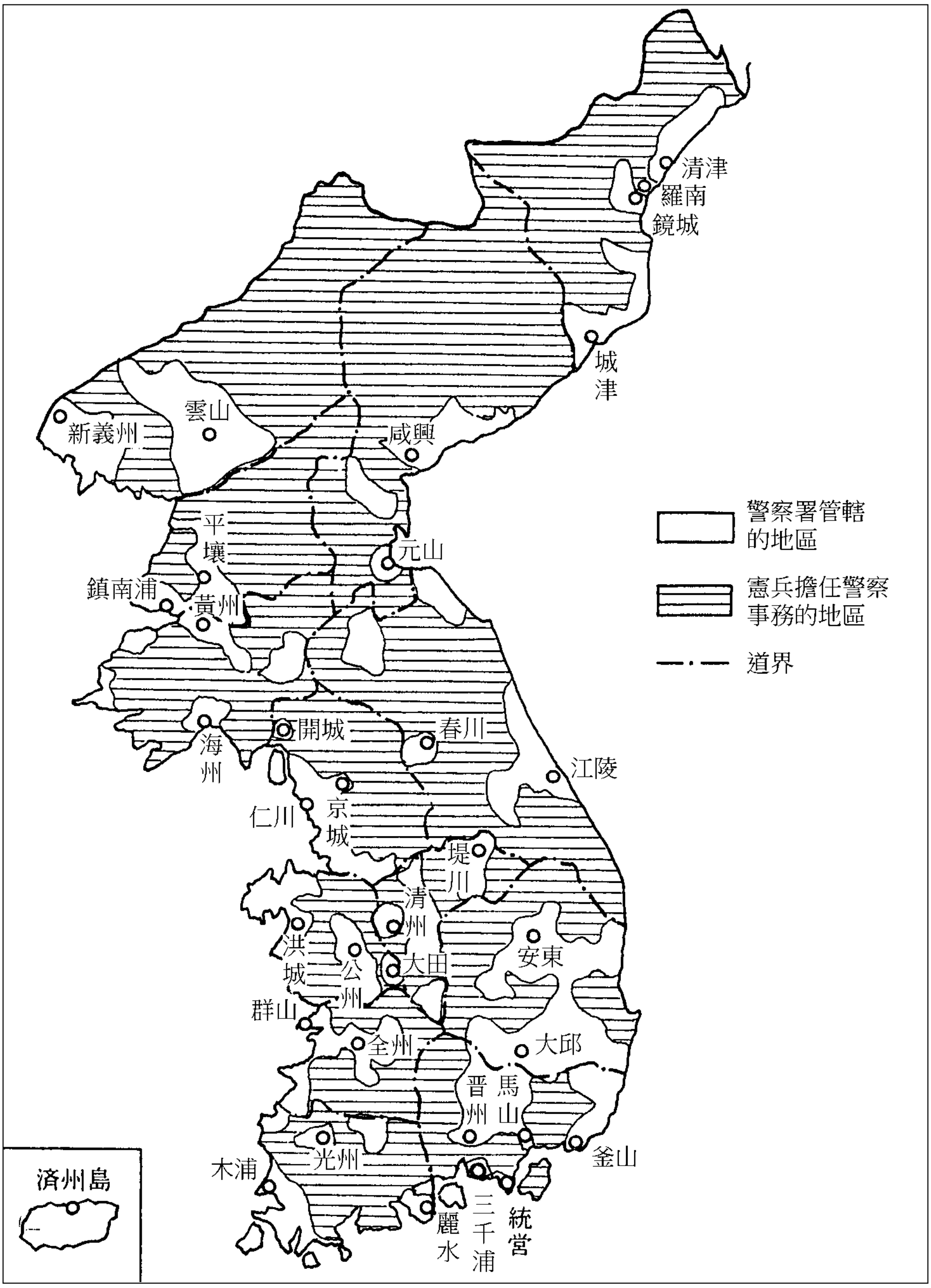
另外，原本職權爲軍事警察的憲兵獲得授權執行一般警察事務，因此，不僅是文官警察系統配置的警察署或巡查駐在所，憲兵分隊與憲兵分遣所等也扮演警察官署的功能。實際上，文官警察之管轄區域面積遠不及憲兵擔任普通警察事務的地區（參見圖二，另一個參考數據是，1918 年末，相較於擔任普通警察事務的



圖一　朝鮮憲兵警察機構(組織圖)

說　　明：本組織圖以勅令第 343 號「朝鮮憲兵隊條例」公佈（1910 年 9 月）後不久的組織為對象，▬▬ 線表示普通警察的指揮系統，—— 線表示軍事警察的指揮系統，══ 線顯示兼任職務。

資料來源：朝鮮總督府編，《施政二十五年史》（京城府：朝鮮總督府，1935），頁 33，由筆者加以補充製作。



圖二　憲兵與文官警察的管轄區域(1914 年 3 月)

資料來源：糟谷憲一，〈アジアの民族運動と日本帝国主義〉，收於歷史学研究会、日本史研究会編，《講座日本歷史》(東京：東京大学出版会，1985)，第 9 卷，頁 126。原史料可能來自楠瀨幸彥陸軍大臣給明石元二郎朝鮮駐劄憲兵隊司令官，〈憲兵警察配置変更ニ關スル件報告〉付圖，收於《密大日記》(大正 3 年-1)。

憲兵人數 7,978 名，文官警察官僅有 5,402 名)。上述以憲兵爲主體的警察機構，不只從事針對義兵等抗日勢力的情報收集與討伐等治安維持業務，還擔任犯罪即決、衛生事務、戶籍事務等多種司法行政業務。此一憲兵警察制度，至 1919 年隨著一連串的制度改革，改編爲普通警察制度，終於退出歷史的舞臺。(10)

在 1910 年代所謂「武斷政治」的背後,可說有著此一以憲兵爲主軸的警察制度的支持。在此制度中憲兵所佔的優勢，可歸因於以下兩點：一是從警察機構組織原理而言，憲兵的地位比文官警察優越；另一是爲了支配朝鮮民族而投入的憲兵規模，無論在人數或區域面積的比率上，都超越文官警察。然而，對於上述兩點，很少有從制度面切入的討論，甚至經常出現對概念的錯誤運用。

例如，針對朝鮮憲兵隊中究竟有多少比率的憲兵從事普通警察業務的基本問題，至今仍並存互相矛盾的兩種說法，是最顯著的例子之一。一是認爲朝鮮憲兵隊所屬的憲兵，全數從事普通警察業務，這也是過去多數研究所默認的歷史解釋前提；另一種看法認爲,「在缺少警察署的地區,則由憲兵分隊或分遣所代理執行警察業務，因此憲兵將校或下士官在必要時才兼任警視或警部職。」換言之，後者的觀點認爲,「自動兼任普通警察官的韓國憲兵隊員,並非全部,而僅是其中一部分」〔按：底線爲筆者所加〕，明顯地無法與前者的說法同時成立。(11)

如果就結論而言，上述兩種說法其實都不完全，各自有其錯誤之處。針對第一個看法，我們可以確認至少在起初的一段時期並非全數朝鮮憲兵都從事普通警察業務。至於第二個解釋，雖然確實僅有部分憲兵擔任普通警察業務，但是其制度根據並不在於文官警察官職（警視、警部等）的兼任規定。從法律角度而言，「將憲兵任用至文官警察官職」與「由憲兵從事普通警察業務」所指涉的概念並不相同。

鑑於對上述內容的關切，此處將憲兵警察制度下的「將憲兵任用至文官警察官職」與「由憲兵從事普通警察業務」視爲兩個不同概念，接下來重新探討在警

(10) 松田利彥,〈日本統治下の朝鮮における憲兵警察機構（1910～1919 年)〉,《史林》78: 6 (1995),頁 30-65；松田利彥，〈日本統治下の朝鮮における警察機構の改編——憲兵警察制度から普通警察制度への転換をめぐって〉,《史林》74: 5 (1991)，頁 67-102。

(11) 박은경,《日帝下朝鮮人官僚研究》(서울：學民社，1999)，頁 58；張信，〈警察制度의確立과殖民地國家權力의日常浸透〉，收於延世大學校國學研究院編，《日帝의殖民支配와日常生活》(서울：혜안，2004)，頁 561-562。

察機構制度中，如何確保憲兵的優越地位與憲兵在朝鮮支配中的優勢。

首先關於「將憲兵任用至文官警察官職」問題，從整體而言，尤其在 1910 年代初期，未被任用的人數反而佔多數，儘管這一點至今尚未被充分認知。根據內閣印刷局編刊《職員錄》各年版的分析結果，表一顯示朝鮮憲兵隊司令部所屬職

表一　朝鮮憲兵隊職員之文官警察官任用比率(1911 至 1918 年)

	朝鮮駐箚憲兵隊職員			任用爲警察官的人數		任用比率((b)×100/(a))
	官　　職		人數(a)	官　　職	人數(b)	
1911 年 5 月	將校	陸軍將官(憲兵隊司令官)	1	警務總長	1	100.0
		憲兵佐官(憲兵隊長等)	14	警務部長、警視	14	100.0
		憲兵尉官(憲兵分隊長等)	101	警視	101	100.0
	准士官	憲兵特務曹長	20	警部	20	100.0
	下士	憲兵曹長	14	警部	11	78.6
		憲兵軍曹	125	警部	62	49.6
		憲兵伍長	337	警部	28	8.3
		計	612	計	237	38.7
1912 年 5 月	將校	陸軍將官(憲兵隊司令官)	1	警務總長	1	100.0
		憲兵佐官(憲兵隊長等)	15	警務部長、警視	15	100.0
		憲兵尉官(憲兵分隊長等)	97	警視	95	97.9
	准士官	憲兵特務曹長	20	警部	20	100.0
	下士	憲兵曹長	38	警部	36	94.7
		憲兵軍曹	111	警部	61	55.0
		憲兵伍長	284	警部	42	14.8
		計	566	計	270	47.7
1914 年 5 月	將校	陸軍將官(憲兵隊司令官)	1	警務總長	1	100.0
		憲兵佐官(憲兵隊長等)	15	警務部長、警視	15	100.0
		憲兵尉官(憲兵分隊長等)	96	警視	92	95.8
	准士官	憲兵特務曹長	20	警部	20	100.0
	下士	憲兵曹長	53	警部	53	100.0
		憲兵軍曹	251	警部	229	91.2
		憲兵伍長	448	警部	217	48.4
		計	884	計	627	70.9

1916 年 5 月	將校	陸軍將官(憲兵隊司令官)	1	警務總長	1	100.0
		憲兵佐官(憲兵隊長等)	15	警務部長、警視	15	100.0
		憲兵尉官(憲兵分隊長等)	96	警視	95	99.0
	准士官	憲兵特務曹長	20	警部	20	100.0
	下士	憲兵曹長	52	警部	52	100.0
		憲兵軍曹	250	警部	234	93.6
		憲兵伍長	446	警部	337	75.6
		計	880	計	754	85.7
1918 年 5 月	將校	陸軍將官(憲兵隊司令官)	1	警務總長	1	100.0
		憲兵佐官(憲兵隊長等)	15	警務部長、警視	15	100.0
		憲兵尉官(憲兵分隊長等)	97	警視	96	99.0
	准士官	憲兵特務曹長	20	警部	20	100.0
	下士	憲兵曹長	52	警部	45	86.5
		憲兵軍曹	249	警部	228	91.6
		憲兵伍長	445	警部	296	66.5
		計	879	計	701	79.7

說　　明：1.對照《職員錄》上登記為「陸軍—朝鮮駐劄憲兵隊」的全數職員，與《職員錄》中「朝鮮總督府—警務總監部、各道警務部」的職員姓名，由此算出任用為文官警察官的憲兵比率。本表之憲兵職員名數，和《朝鮮總督府統計年報》與《陸軍省統計年報》上的人數並不完全一致，原因不詳。

2.將官、佐官、尉官、曹長、軍曹、伍長等，皆為日本陸軍在第二次世界大戰之前的軍階。詳請參考以下日本陸軍軍階表。

將校：大將、中將、少將　　准士官：特務曹長

佐官：大佐、中佐、少佐　　下士官：曹長、軍曹、伍長

尉官：大尉、中尉、少尉

資料來源：根據內閣印刷局編，《職員錄》(東京：印刷局，1912)，無頁碼，由筆者製作。

員中，有哪些人被任用爲朝鮮總督府的文官警察。

由表一所示，一個憲兵出任警視、警部等警察官職與否，與其階級有相當的關係。階級較高的將校、准士官等人任用爲警察官的比率，幾達至百分之百，然而憲兵曹長、軍曹、伍長等階級較低下者的任用比率，則明顯下降。

此一任用比率之不同，實則與規定任用憲兵至文官警察官制度的法令有關，亦即 1910 年 6 月建立憲兵警察制度的兩條勅令：①勅令第 296 號「統監府警察官署官制」與②勅令第 302 號「關於統監府警務總長警務部長警視警部任用及分限」

（此二勅令在日韓併合後的 10 月 9 日，分別依照勅令第 402 號、勅令第 358 號修正部分字句，如將「韓國」改爲「朝鮮」、「統監府」改爲「朝鮮總督府」等。本文以下引用依據修正後之條文）。所涉及的具體文字如下：①第 6 條「警務總長，則由做爲朝鮮駐箚憲兵隊長的陸軍將官充任之……」、第 8 條「警務部長，則由做爲各道憲兵隊長之憲兵佐官充任之……」，相較而言②第 3 條「勤務於朝鮮的憲兵長之陸軍將官、憲兵將校，可特別任用於朝鮮總督府警務總長、警務部長以及朝鮮總督府警視等職，憲兵准士官下士則可特別任用於朝鮮總督府警部。」

換言之，對於警察機構最高指揮官的警務總長、各道最高責任者的警務部長，分別依據①第 6 條與第 8 條，必須由陸軍將官（憲兵隊司令官）與憲兵佐官（憲兵隊長）擔任。相對而言，地位較低的憲兵將校、准士官、下士等，依據②第 3 條的規定，有時得任用爲警視、警部等職位，但不任用亦可。例如，曾經任職警務總監部警務課警務係的對馬郁之進指出：(12)

> 當適用此一特別任用令〔按：指前述勅令第 302 號（②）〕，做爲憲兵領袖之陸軍將官、憲兵將校全數任用爲警務總長、警務部長或者警視，憲兵准士官亦全部任用爲警部，相較之下，憲兵下士之任用爲警部，卻以有必要從事警察事務者爲限。詳細言之，在憲兵下士之中，雖然憲兵分遣所長以及憲兵派遣所長必須任用爲警部，但其餘的人則不完全如此。〔按：底線爲筆者所加〕

對於此處所說「有必要從事警察事務」有如下進一步說明：「當做爲警察組織的憲兵原意之際，將憲兵隊司令部及各道憲兵隊本部的憲兵將校准士官下士，任用並配置於上級的警務總監部及中級的各道警務部首腦與幹部等，以擔任警察［指警視——引用者註］或警部，使其處於文官警察官的上官地位。」換言之，以憲兵充任警察官職的根本理由在於，使源自不同指揮系統的憲兵指揮文官警察官。由憲兵掌握文官警察官的指揮權，可說是憲兵警察制度在制度層面的特質之一，因此「將憲兵任用至文官警察官職」是以確保實效爲目的的具體措施。

(12) 以下引自對馬郁之進，〈朝鮮に於ける憲兵警察統一制度の考察〉(1)，《法學論叢》49: 4 (1943)，頁 510；對馬郁之進，〈朝鮮に於ける憲兵警察統一制度の考察〉(2)，《法學論叢》49: 6 (1943)，頁 722。

接下來針對「由憲兵從事普通警察業務」的問題加以探討。不僅是任用於警視、警部等文官警察官職的憲兵，在此之外的憲兵也可以依據一條法令從事普通警察業務，亦即③勅令第 343 號「朝鮮駐劄憲兵條例」（1910 年 9 月 10 日）的第 3 條規定「針對憲兵將校准士官下士上等兵，根據朝鮮總督之規定，在任職中得使之執行警察官職務」。

但如果注意到「得使之執行」的部分，則不可忽略執行普通警察業務者與不

表二　從事普通警察業務的憲兵比率（1910 至 1918 年）

		1910 年	1911 年	1912 年	1913 年	1914 年	1915 年	1916 年	1917 年	1918 年
將校	(a)	141	135	141	151	152	151	151	150	147
	(b)	77	78	78	112	112	112	112	111	112
	比率	54.6%	57.8%	55.3%	74.2%	73.7%	74.2%	74.2%	74.0%	76.2%
准士官	(a)	24	24	24	23	24	25	25	25	25
	(b)	2	18	18	20	20	20	20	20	23
	比率	8.3%	75.0%	75.0%	87.0%	83.3%	80.0%	80.0%	80.0%	92.0%
下士	(a)	805	812	812	811	812	811	811	810	811
	(b)	186	675	675	753	753	753	751	750	758
	比率	23.1%	83.1%	83.1%	92.8%	92.7%	92.8%	92.6%	92.6%	93.5%
兵卒	(a)	2,390			2,527		2,417	2,513	2,511	2,482
	(b)	742	2,525	2,525	2,470	2,460	2,417	2,501	2,514	2,484
	比率	31.0%			97.7%		100.0%	99.5%	100.1%	100.1%
憲兵補助員	(a)	4,222			4,490		4,627	4,667	4,668	4,601
	(b)	1,012	4,453	4,473	4,603	4,626	4,627	4,657	4,737	4,601
	比率	24.0%			102.5%		100.0%	99.8%	101.5%	100.0%
(a)合計		7,582	7,482	7,754	8,002	7,086	8,031	8,167	8,164	8,066
(b)合計		2,019	7,749	7,769	7,958	7,971	7,929	8,041	8,132	7,978
比率		26.6%	103.6%	100.2%	99.5%	112.5%	98.7%	98.5%	99.6%	98.9%

說　　明：「比率」顯示，憲兵人員全數中從事普通警察業務者的比率，亦即(b)×100/(a)。由於 1911 年至 1914 年的《陸軍省統計年報》上的統計並不區別兵卒與憲兵補助員，因此留之為空欄。唯有 1913 年份的兵卒、憲兵補助員(a)人數，用其他資料補充之，如資料來源所述。

資料來源：(a)登記於《陸軍省統計年報》的人員中，包含相當於將校或下士的經理部、衛生部、獸醫部人員。至於 1913 年兵卒與憲兵補助員(a)的人數，參考全国憲友会連合会編，《日本憲兵正史》（東京：研文書院，1976），頁 1380 補充。(b)《朝鮮總督府統計年報》中的「從事於普通警察業務的憲兵」人員。

執行此一業務者並存的可能性。表二顯示出憲兵隊職員中從事普通警察業務者所佔的比率。根據表二，1910 年末僅有 26.6%的憲兵隊職員參與普通警察業務，此後顯然因爲體制的改變，致使其比率一變，幾乎達到 100%。(13) 可惜至今無法找到一手資料能說明導致此一變化的理由，但是筆者推測可能與以下兩點有關——亦即 1911 年 10 月起實施憲兵警察的「分散配置」，與規定憲兵警察具體執掌範圍的各種法令也於此時大致完成。上述措施的背景，則是憲兵的角色在鎮壓義兵的任務大致完成後，轉移至支配一般民眾日常生活的歷史過程，由此可以推測，這也可能對憲兵全面投入普通警察業務產生影響。(14)

以上是針對憲兵警察制度主軸「將憲兵任用至文官警察官職」與「由憲兵從事普通警察業務」兩個系統的探討。首先，勅令第 296、302 號所規定的「將憲兵任用至文官警察官職」，簡而言之，是從制度上確保憲兵在警察機構裡比文官警察官優越的地位。其次，「由憲兵從事普通警察業務」以勅令第 343 號爲法律依據，運用此一條例維護憲兵在支配場合中的優勢。

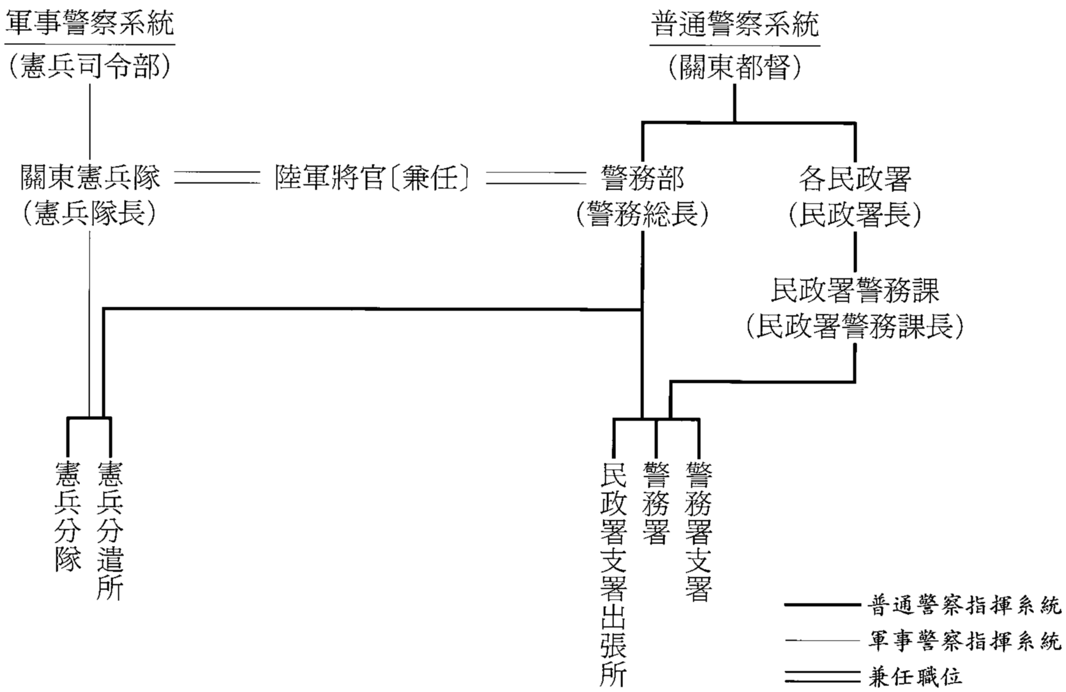
三、憲兵警察制度的「遷移」(1)
——關東州的「憲兵警察制度」(1917 至 1919 年)

憲兵警察制度，除了首次引進朝鮮殖民地並運作十餘年之外，還曾兩度出現於殖民帝國日本的歷史舞台上。第一個事例爲 1917 年 7 月實行於關東州的「憲兵警察制度」(其法律依據爲勅令第 82 號「關東都督府官制改正的案件」等)。此一制度令關東憲兵隊長兼任關東都督府警務總長，並授予憲兵首長對都督府警察官亦即文官警察官的指揮權 (參見圖三)。爲了削減殖民地陸軍的勢力，原敬政友會內閣於 1919 年 4 月廢止該制度。

---

(13) 從圖表抽繹出此結論之前，必須先釐清表一與表二數據所呈現的一些落差。無論是將校、准士官或下士，表二的數目之所以多於表一，似乎因為兩個表格所根據的資料來源不同，然而下士人數的落差仍超過可容許的範圍，導致此現象似乎不僅是資料的緣故，儘管筆者也尚未找到較為合理的說明。至於將校與准士官階級，若考慮他們所充任的「警務官」等職位，其職掌傾向於純粹事務官，並不具有行政警察事務上的執行權，可以推測此一統計數目可能並不包含「從事普通警察業務的警察官」人數在內。由此可知，利用如此不完全的統計數目無法做出完善的比較研究。然而至今尚未發現準確度更高的統計數字，因此暫且據此推測掌握大致上的歷史發展趨勢。

(14) 松田利彥，〈日本統治下の朝鮮における憲兵警察機構 (1910～1919 年)〉，頁 45-49。



圖三　關東州的憲兵警察機構(組織圖)[15]

資料來源：根據大藏省印刷局編，《職員錄》(東京：印刷局，1918)，頁 646-651 等，由筆者製作。

建立關東州憲兵警察制度的過程中，朝鮮的前例無疑地成爲主要參考對象。此一制度之引進關東州，乃依據前任朝鮮總督的當時首相寺內正毅爲核心的「滿韓一體化」一系列構想。

以辛亥革命（1911 年）爲契機，滿洲情勢與朝鮮問題之間的密切關係逐漸爲人所知，1910 年代初期起，陸軍裡不少人士主張應該統一滿洲與朝鮮的經營機構。[16] 寺內也不例外，認爲「自從將朝鮮合併於我國領土以來，滿洲經營的必要性成爲迫切緊急之事」，構思合併兩者的統一經營機關。[17]

(15)　本組織圖以勅令第 82 號「關東都督府官制中改正」公佈（1917 年 7 月）後不久的狀況為對象。

(16)　寺內的幕僚與長州閥系陸軍關係者對滿韓一體化的具體構想內容，參見北岡伸一，《日本陸軍と大陸政策》(東京：東京大学出版会，1978)，頁 264-265；마쓰다도시히코〔譯註：松田利彦〕，〈日本陸軍의中國大陸侵略政策과朝鮮（1910-1915)〉，收於서울大學校韓國文化研究所編，《韓國近代社會와文化 2 —— 1910 年代殖民統治政策과韓國社會의變化》(서울：서울大學校出版部，2005)，頁 110-114。

(17)　寺內，「滿洲經營ニ關スル寺內正毅覺書」（出版資料不詳，1914？）；山本四郎編，《寺內正毅関係文書：首相以前》(京都：京都女子大学，1984)，頁 603。

雖然由於外務省與政友會系內閣的反對，寺內與陸軍的構想無法實現，但是1916 年寺內任職首相時曾實踐部分構想，如將朝鮮鐵道經營委託給南滿洲鐵道株式會社（1917 年 7 月）等。與朝鮮相同，在關東州引進文官警察與憲兵的合併制度，也是「滿韓一體化政策」的一環。當時寺內公開發表意見，認爲「滿鮮界境顯然相鄰，……利害關係更加深厚」，爲圖「滿鮮內政統一」的政策而採取憲兵警察制度，由此可見一斑。[18]

另外，當時關東州自身也有不得不引進憲兵警察制度的脈絡。南滿洲自日俄戰爭以來，關東都督府、南滿洲鐵道株式會社與領事館三者鼎立的情形愈益嚴重——亦即所謂「三頭政治」的問題，警察機關也是如此，分爲都督府警察與外務省警察的兩個機構，加上設置做爲軍事警察的關東憲兵隊，三者之間的對立與競爭也日益尖銳。[19] 如過去的研究指出，寺內之所以主張經營機構的「滿韓一體化」，是因爲他企圖統一關東州內分立的經營機構，[20] 引進朝鮮的憲兵警察制度也不例外，隱涵統一關東州內警察機關的意圖在內。換言之，基於「不僅行政機關的統一，也期待警察制度的統一，此爲自然的要求」的觀點，[21] 令關東憲兵兼任都督府警察官，以期化解分立狀態。[22] 可見關東州施行憲兵警察制度的背後，爲寺內首相的「滿韓一體化政策」，亦即將朝鮮、關東州的經營體制集中於陸軍系統的機構中，試圖達成經營系統的一元化。

無論如何，關東州面對著必須解決文官警察與憲兵並存對立的課題，並且授予憲兵指揮權以統合複數的警察機關，此一始末似乎如同大韓帝國晚期的朝鮮統合文官警察（韓國警察）與憲兵（韓國憲兵隊）以引進憲兵警察制度的過程。實際上，當關東州施行憲兵警察制度之際，中華民國外交部表示「日本於未合併朝鮮以前曾改行警察而爲憲兵制度，現在於滿洲施行憲兵制其用意不問可知」的憂

---

(18) 《國民新聞》，1917 年 7 月 31 日。

(19) 荻野富士夫，《外務省警察史：在留民保護取締と特高警察機能》（東京：校倉書房，2005），頁 162-191。

(20) 北岡伸一，《日本陸軍と大陸政策》，頁 264。

(21) 《國民新聞》，1917 年 7 月 31 日；寺內，「滿洲經營ニ關スル寺內正毅覺書」。寺內的幕僚兒玉秀雄內閣書記官長（前朝鮮總督府總務局長、寺內的女婿）亦曾認為警察制度的改革，為消除滿洲行政機構之間對立的系列措施之一。《每日申報》，1917 年 8 月 3 日。

(22) 外務省編，《外務省警察史》（東京：不二出版，1996；1938 年前後原刊），第 7 卷，頁 225。

心。(23) 當地部分中國人亦有類似憂慮：「曩時日韓併合之時，日本先置憲兵於朝鮮，而後併合之，可見滿洲不久亦將歸於日本所有。」(24) 視憲兵警察制度的施行爲將關東州編入日本版圖的一個預告。

那麼，關東州的憲兵警察制度究竟和朝鮮相同與否？此處僅限於制度面進行檢討。朝鮮憲兵警察制度的基礎之一「將憲兵任用至文官警察官」，可說大體沿用於關東州。至少從法令條文判斷，變更僅止於最小限度的字句，而且隨著階級的不同，憲兵任用於文官警察官職的具體辦法亦不同，這一點也與朝鮮相同。換言之，陸軍將官（關東憲兵隊長）必須兼任做爲警察機構最高指揮官的關東都督府警務總長，相對而言，法令規定階級較低的憲兵將校（憲兵尉官）、准士官、下士等，有時可任用爲警視、警部，但有時也不任用。(25)（實際上的任用比率，不論其階級，大致接近 100%〔表三〕）

然而在此也必須指出幾個不同之處。第一，關東州的地方警察機關（民政署

表三　關東憲兵隊職員的文官警察官任用比率(1918 年)

	關東憲兵隊職員			任用爲警察官的人數		任用比率 (〔b〕×100/〔a〕)
	官　職		人數 (a)	官　職	人數 (b)	
1918 年 5 月	將校	陸軍將官(憲兵隊長)	1	警務總長	1	100.0
		憲兵佐官	2	警視	2	100.0
		憲兵尉官	8	警視	8	100.0
	准士官	憲兵特務曹長	6	警部	6	100.0
	下士	憲兵曹長	9	警部	9	100.0
		憲兵軍曹	15	警部	15	100.0
		憲兵伍長	8	警部	7	87.5
		計	49	計	48	98.0

(23) 奉天特派員函一件，〈日本政府改正關東都督府官制事〉，1917 年 7 月；〈中華民國外交檔案〉03-33-007-06（臺北：中央研究院近代史研究所檔案館藏），「遼東問題 6 年份」。

(24) 赤塚正助奉天總領事給竹內広彰新民府分館主任報告，〈憲兵警察制度施行ニ関シ報告ノ件〉，1917 年 8 月；〈南滿洲行政統一問題一件〉，《外務省記錄》1-5-3-20。

(25) 勅令第 82 號，「關東都督府官制中改正」（1917 年 7 月）第 22 條之 2「警務総長，則用南滿洲駐箚憲兵的首長、陸軍將校充當之〔下略〕」。

警務部）首長，不同於朝鮮的例子，並非由憲兵兼任（參見圖三）。第二，「由憲兵從事普通警察業務」可謂朝鮮憲兵警察制度的另一個基礎，相較之下，關東州並無此法令規定，可見其間的差異。

儘管仍止於推測，可以想見導致朝鮮與關東州此一差異的歷史背景，乃爲關東州本是租借地，假設使憲兵取得地方警察機關的指揮權，並由憲兵執行普通警察業務，難免給人恢復軍政的印象，而軍政早在 1906 年因顧慮列強批判而廢止，並移管爲民政。再者，或許與第三點，憲兵與文官警察（都督府警察）的人數比率不同也有關係。關東憲兵隊的人數不過都督府警察官的五分之一，因此即使將憲兵投入普通警察業務，可想而知恐怕無法成爲可觀的戰力（相對而言，朝鮮的憲兵人數約達文官警察官的 1.5 倍）。[26]

四、憲兵警察制度的「遷移」(2)
——滿洲國設置「在滿大使館警務部」與統合
領事館警察、關東廳警察的嘗試(1934 至 1937 年)

此後「憲兵警察制度」的再次出現，必須等到 1930 年代之後，然而此一過程也與統一在滿經營機關的歷史脈絡有關。1932 年日本在滿洲建立傀儡國家滿洲國，爲了統一包括關東州的滿洲經營機關，採取所謂的「三位一體」（由關東軍司令官兼任駐滿特命全權大使、關東長官）。不過此一制度所統合的僅有關東軍、在滿領事館、關東廳等統治機構的頂端，至於下級行政機關的統一，尤其是關東憲兵、領事館警察、關東廳警察等警察機關的統合，則成爲殘留的課題。

首先，1932 年 10 月規定由關東憲兵隊司令官「區處」（針對不具隸屬關係者下達指示之意，此處特別意指掃蕩反滿抗日武裝勢力）[27] 領事館警察、關東廳警

(26) 比較 1917 年底兩地的情況，朝鮮憲兵隊員人數為 8,167 名（其中 8,041 名從事普通警察業務），文官警察官為 5,435 名。相較之下，關東憲兵隊職員人數僅有 256 名，都督府警察官人數為 1,426 名。

(27) 關東憲兵隊司令部，「在滿警務機關ノ業務統制ニ關スル規程」（1932 年 10 月）規定，「關於治安警察業務，憲兵隊長擔任區處其管內的領事館警察部長與關東廳警察署長，同分隊長則擔任區處領事館或關東廳警察署長分署長」。又，做為區處對象的治安警察業務，則規定為「伴隨匪賊討伐、防備、招撫、政治工作等警察作用，以及抗日反滿的陰謀與諜報的防衛」。〈外務省文書〉S677（東京：国立国会図書館憲政資料室藏），「在滿帝國警察機關統制關係雜件」。

察。接著於 1934 年 2 月成立在滿大使館警務部，嘗試以關東憲兵隊司令官爲首統合三個警察機關。隨著 1937 年 2 月，滿洲國治外法權撤廢與南滿洲鐵道附屬地行政權移交的措施，領事館警察、關東廳警察也移交給滿洲國警察，以在滿大使館警務部爲核心的警察機關統合行動至此宣告結束。(28)

由在滿大使館警務部統合警察機關的制度建立過程中，朝鮮的憲兵警察制度確實被提出參考，甚至有經歷先前朝鮮警察行政人士的影響。此人即外務省理事官相場清。相場在 1903 年前往朝鮮後擔任過韓國政府顧問警察的職務，韓國「併合」後於釜山警察署、朝鮮總督府警務局等處任職，1921 年自總督府退休並轉任外務省。「三位一體」實施後，在滿洲如何合併日本警察機關的具體方案，即主要由相場策劃擬定。1933 年 6 月所制定的「關於在滿大使館警務機關構成案件」有以下記述：(29)

> 滿洲國内的治安維持，以關東軍相關治安維持方針爲基調，將外務省警察及關東廳警察二機關統合爲一體，……諸機關首腦則由關東憲兵首長充任之〔。〕該制度的前例，可見於朝鮮併合之際，以朝鮮在勤憲兵首長之將官，擔任朝鮮總督府警察官署首長之警務總長，又見於大正六年七月改正官制，以關東憲兵首長擔任關東廳警務局長〔按：依照原文〕。

案件中反覆說明，之所以提出此一以憲兵爲核心統合警察機關的方案，乃因「鑑於現今滿洲局勢的重要性，相較於當時朝鮮的情況，絕不亞於此，而更甚於此，……因此痛感效法故知之必要性。」同案也備有「從朝鮮併合時的憲兵警察合體制中採取範例，並加實際考察」的勅令案，其內容規劃與朝鮮憲兵警察制度相同，唯並未實現。

另外，針對將在滿文官警察機關歸屬於關東憲兵隊司令官的武官指揮系統的措施，有人根據過去朝鮮憲兵警察制度的例子進行批判。1935 年 1 月帝國議會眾議院的本會議中，自認爲「朝鮮通」的議員（民政黨籍）山道襄一，用憲兵警察

---

(28) 其詳細過程，參見田中隆一，〈「滿洲国」初期の領事館警察と治外法権撤廢〉，《日本植民地研究》12 (2000)，頁 3-8；荻野富士夫，《外務省警察史》，頁 318-335。

(29) 〈外務省文書〉S677，「在滿帝國警察機關統制關係雜件」，田尻課長給末松理事官，「在滿大使館警務機關構成ニ關スル件」，1933 年 6 月。

制度下的朝鮮做比喻，對在滿警察制度的改革舉動提出委婉的批判。[30] 不僅如此，民政黨系官僚政治家，曾任臺灣總督的貴族院議員伊澤多喜男，一般認爲他當時站在關東廳、拓務省的立場，干涉在滿機構改革問題。然而，他在個人文書中留下「朝鮮憲兵制度的考察」（作者不明）一文，其中指出「憲兵警察制度曾於臺灣、朝鮮以及關東都督府實施，悉數歸於大敗，而今又欲於滿洲重新實施之」，以此批判滿洲憲兵所主導的警察制度統合方案。[31] 進而在同年 12 月，議員松井茂，亦即韓國「併合」前夕的前任韓國內部警務局長，於貴族院本會議言及他在韓國之時反對過憲兵警察制度的創設，並指斥由憲兵司令官充任在滿大使館警務部的措施，「實爲時代錯誤」。[32]

由上述可見，許多言論將統合在滿警察機關視爲朝鮮憲兵警察制度的重演，然而在制度的實際運作中，卻不容易發現兩者之間的共同點。

首先，關於「憲兵之兼任文官警察官」，1933 年 12 月制定的外務省訓令第五號「駐滿大使館警務部規定」，其中的確規定關東憲兵隊司令官兼任警務部長（1934 年 12 月以降另兼任關東廳警務部長）。但是從「可以暫時囑託關東憲兵隊司令官擔任警務部長的事務」的法令字句判斷，其正式地位爲暫時的「囑託」。至於地位較低的憲兵、隊長、憲兵分隊長等，僅對文官警察官有指揮權（圖四）——尤其限於「區處」指揮權而已，已如前述。[33] 不僅如此，「由憲兵從事普通警察業務」也未有法令上的具體設置。

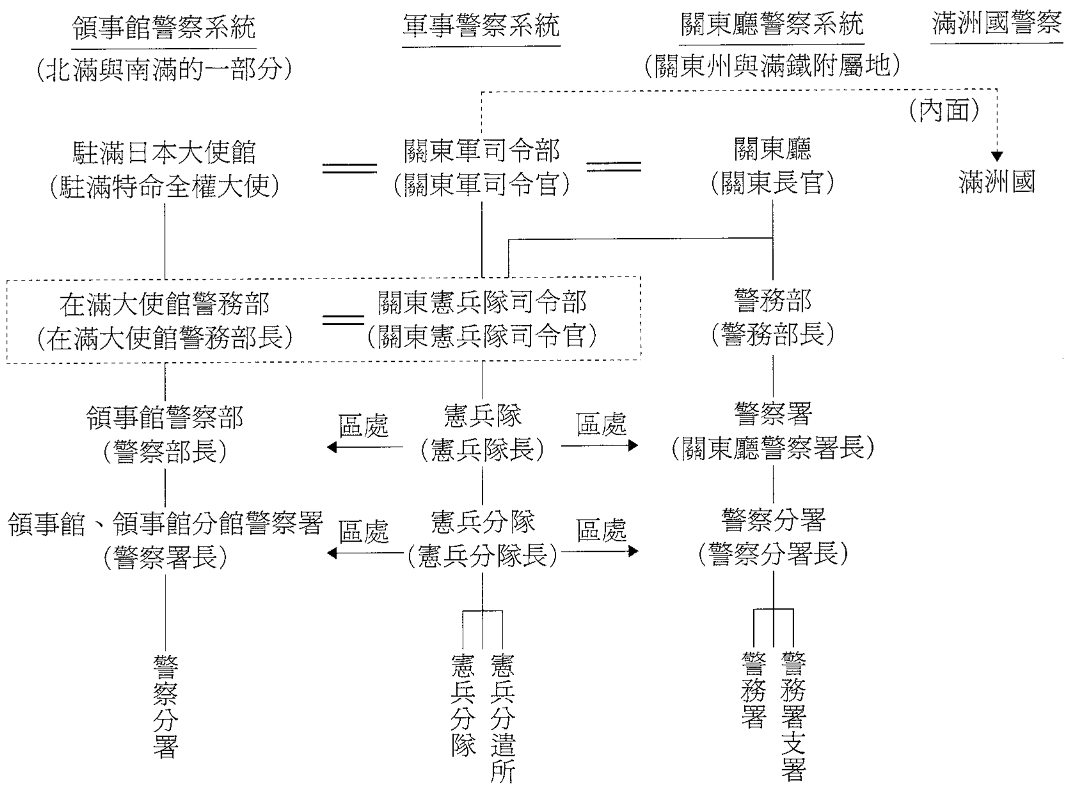
在滿大使館警察部管下的警察制度，無論從憲兵掌握的指揮權，或者參與的普通警察業務來判斷，執行程度可說相當低。但是，相場等外務省官僚在檢討此一制度之初，「憲兵兼任文官警察官」與「由憲兵從事普通警察業務」的構想，原本皆相當徹底，甚至「以基於治外法權授予憲兵司法與行政警察權爲目的」，「使

(30) 第 67 回議會、眾議院、本會議，1935 年 1 月 26 日。

(31) 〈伊澤多喜男關係文書〉515（東京：国立国会図書館憲政資料室藏），丁 54，「朝鮮ニ於ケル憲兵制度ノ考察」（年度不詳，1934 年前後？）。此處所說的「臺灣」憲兵警察制度，可能指臺灣三段警備制（1897 至 1898 年），儘管原史料中並無進一步說明。

(32) 第 68 回議會·貴族院·本會議，1935 年 12 月 2 日。

(33) 外務省編，《外務省警察史》（東京：不二出版，1996），第 8 卷，頁 394-395。另外，翌年 2 月經過改定法令，規定除了在滿大使館警務部的警務部長之外，第一課長兼第二課員及監察官的官職，也由「憲兵佐官或者是尉官」以外務省「囑託」的身分充任。外務省編，《外務省警察史》（東京：不二出版，1996），第 9 卷，頁 5-7。



圖四　「在滿大使館警務部」與關東憲兵對於領事館警察、關東廳警察的區處[34]

資料來源：〈外務省文書〉S677，「在滿帝國警察機關統制關係雜件」，外務省亞細亞局第二課，「在滿警察機關統合問題」(1933 年 6 月)。由筆者製作。

憲兵兼任外務省警察官」的方案也提出過。[35] 不過，外務省內部另起反對論調，「疑懼將帶給滿洲國惡感，並使第三國產生誤解」，而撤銷此一方案。[36] 憲兵原為

(34) 本圖顯示，自 1934 年 2 月在滿大使館警務部發起，直至同年 12 月的「二位一體」成立為止（此時關東局警務部長由關東憲兵隊司令官兼任）的組織。——— 線顯示指揮系統，———▶ 顯示區處，═══ 顯示兼任，點線 --------- 圈起的部分表示在滿大使館警務部人員。設置領事館警察的地區，除了「北滿與南滿的一部分」之外，還有間島（包括琿春），但是因為間島地方自朝鮮憲兵隊派遣部隊擔任區處領事館警察，因此不在本圖範圍內。在「南滿」地區由關東廳警察官兼任領事館警察官，但本圖並不包括南滿在內。至於滿洲國警察機構則省略。

(35) 〈外務省文書〉S677，「在滿帝國警察機關統制關係雜件」，外務省亞細亞局第二課，「在滿警察機關統合問題」(1933 年 6 月)。

(36) 同上註，外務省亞細亞局第二課，「所謂『憲兵一本制』ニ付テ」(1933 年 6 月)。

日本軍組織，制定爲他們確保優勢地位的制度，被認爲可能引起滿洲國內的中國人或歐美列強的「惡感」或「誤解」。隨著軍事佔領方針的轉換，滿洲也標榜「獨立國家」，想在此地以日本憲兵爲主體籌劃軍事色彩濃厚的警察機構，可想而知難以見容於當時的國際情勢。(37)

五、結語

本文以殖民地初期的朝鮮發展出的「憲兵警察制度」爲例，概觀類似的制度遷移至日本殖民帝國其他地區的過程。主要論點可整理如下：

首先依據原本的法令，重新檢討朝鮮的憲兵警察制度（1910 至 1919 年），以之做爲本文討論的前提。對此一憲兵警察制度的仿效，首先可舉關東州「憲兵警察制度」（1917 至 1919 年）的案例。該制度的誕生可追溯至日俄戰爭結束後，朝鮮將過去各自分立的文官警察（韓國警察）與軍事警察（韓國憲兵隊）予以統合。當文官警察與憲兵隊合爲一體建立憲兵警察制度之時，擔任兩支警察機構之間橋樑角色的，則是「將憲兵任用至文官警察官」與「由憲兵從事普通警察業務」兩項系統。前者賦予上等憲兵對文官警察官的指揮權，相較之下，後者則針對 1911 年以後實施的憲兵警察之分散配置，以及他們對日常生活的介入進行對應，藉此無論在機構內的組織原則上，或者是對朝鮮人的統治，保障憲兵優等地位的體制得以確立。

對此一憲兵警察制度的仿效，首先可舉關東州「憲兵警察制度」（1917 至 1919 年）爲例。經由當時首相，也是首任朝鮮總督的寺內正毅引進關東州的該制度，做爲「滿韓一體化政策」的一環，不僅嘗試統一朝鮮與滿洲的警察制度，亦謀求日俄戰爭以後分立存在的南滿洲經營機構之一體化。從制度面而言，關東州幾乎完全沿用朝鮮制度中「將憲兵任用至文官警察官」的部分，然而「由憲兵從事普

(37) 除了本文第三節與第四節所討論的個案之外，飯嶋滿，〈滿洲国における「軍警統合」の成立と崩壊〉則透過滿洲國軍政部與民生部合併成治安部的「軍警統合制度」（1937 年 7 月至 1943 年 4 月）和朝鮮憲兵警察制度之間的比較分析，嘗試抽繹其間的相似性，已如前言所述。然而，從本文的分析架構而言，將「軍警統合制度」與憲兵警察制度視為不同性質的兩種制度，似乎較為妥當。因為「軍警統合制度」將軍政與民政組織藉由治安部組織「一體化」，相較之下，本文所討論的三種個案皆發現軍政組織與民政組織並存，才是此一制度的基本前提。而聯繫兩個組織之間的橋樑，則是憲兵警察制度。

通警察業務」的部分卻未被採用。

第二個例子是「在滿大使館警務部」在滿洲國所推動的在滿日本警察機關統合（1934至1937年）。此一制度的實際推動者相場清，曾在憲兵警察制度施行期間的朝鮮擔任過警務官，而後轉任外務省。當統合關東憲兵隊、在滿領事館警察、關東廳警察之際，他視朝鮮憲兵制度爲「前例」而予以重視，試圖設計類似的制度。然而，將標榜日本軍與日本憲兵的警察制度引進滿洲國實際上並不容易，因此草案所規定的「將憲兵任用至文官警察官」與「由憲兵從事普通警察業務」，到了實際運用階段皆大爲弱化。前者除了在滿大使館的警務部長暫時兼任關東軍憲兵隊司令官之外，賦予憲兵隊長、分隊長的職權，僅止於文官警察官的命令權（區處權）而已。不僅如此，後者「由憲兵從事普通警察業務」規定，也並未落實於實際制度之中。

由上述事例可見，不論憲兵警察制度的推動者或反對者，在當時各地的官僚之間確實有某種共識，將朝鮮的制度視爲模範。因此無可否認，憲兵警察制度本身的確可視爲「統治樣式遷移」的典型範例之一（儘管針對憲兵警察制度，頂多只能使用「統治技術」的字眼）。縱使朝鮮、關東州、滿洲國採用相同的制度，然而不可忽略其制度基礎呈現出相當大的差距。若用極爲簡化的說法，「將憲兵任用至文官警察官」按照朝鮮→關東州→滿洲國的順序逐漸弱化，以至於「由憲兵從事普通警察業務」的規定僅限於朝鮮，關東州、滿洲國並未採用。換言之，無論憲兵的指揮權或是參與普通警察業務，朝鮮憲兵警察制度確保憲兵優勢的程度，都勝過其他任何地區。無論如何，「憲兵警察制度」的基本作用在於統合文官警察與憲兵兩個不同體系的警察組織，然而個別殖民地固有的條件導致制度產生極大的變貌（進而言之，就帝國日本全部的殖民地與勢力範圍而言，不能不承認憲兵警察制度的採用是一種例外）。[38]

回到本文最初的討論，以往的「帝國史」研究可說以思想史爲主要範疇，傾向於以內地爲主軸，勾勒出內地與個別殖民地之間的互動模式。相對而言，雖然

---

(38) 憲兵警察制度基本以軍政機關與民政機關的並存為前提，才產生引進的必要性。因此，領有初期的臺灣、關東州、青島、南洋群島等施行全面軍政的地方，或者樺太與文官總督期的臺灣等實際上施行民政的地方，都不具備引進憲兵警察制度的條件。不僅如此，雖然在韓國軍政與民政並存，但是在「併合」之前並不存在類似憲兵警察制度的想法。

本文所探討的憲兵警察制度，不過是日本殖民地帝國的一項具體制度內容，但是透過此一個案的探討，本文嘗試提出以下兩點假設的必要性：第一，必須考慮在帝國版圖內，不以內地爲媒介的連鎖關係亦得以存在；第二，就具體制度面而言，個別殖民地的條件導致制度本質上的變化，因此與「統治樣式的遷移」等語彙的內涵有所不同，實際情況使得帝國內殖民地不易邁向同質化或均等化。上述假設加以延伸，或可適用於對其他殖民地固有制度的討論，例如保甲制度、笞刑、裁判制度（殖民地裁判所結構法的不適用）等。筆者衷心期盼，本文能促進學界針對帝國史研究與其中一個可取方向的關注。

附記：本文基於拙文〈近代日本植民地における「憲兵警察制度」に見る「統治様式の遷移」——朝鮮から関東州·「満洲国」へ」（《日本研究》35 (2007)）改寫，除了細部的補充之外，並加入「帝國史」研究的現況與筆者的研究心得，以符合本研討會的主題。又，作者在本文脫稿後，得知飯嶋滿，〈戦争・植民地支配の軍事装置——憲兵の活動を中心に〉一文（收於山田朗編，《「もの」から見る日本史——戦争II》〔東京：青木書店，2006〕，頁115-136）。該文亦試圖鳥瞰憲兵治安維持活動在日本帝國版圖中（包括殖民地在內）的整體圖像，與本文論點有所重合，因此提供讀者一併參考。

定稿日期：2007.11.20

引用書目

《國民新聞》，1917 年 7 月 31 日。

《每日申報》，1917 年 8 月 3 日。

〈中華民國外交檔案〉。臺北：中央研究院近代史研究所檔案館藏。

〈外務省文書〉 S677，「在滿帝國警察機關統制關係雜件」。東京：国立国会図書館憲政資料室藏。

〈伊澤多喜男關係文書〉。東京：国立国会図書館憲政資料室藏。

大藏省印刷局（編）

1918 《職員錄》。東京：印刷局。

山本四郎（編）

1984 《寺內正毅関係文書：首相以前》。京都：京都女子大学。

山室信一

1998 〈植民帝国・日本の構成と満洲国——統治様式の遷移と統治人材の周流〉，收於ピーター・ドウス、小林英夫編，《帝国という幻想——「大東亞共栄圈」の思想と現実》，頁 155-202。東京：青木書店。

2001 《思想課題としてのアジア——基軸・連鎖・投機》。東京：岩波書店。

今泉裕美子

2000 〈多様化する日本植民地研究〉，收於吉村武彥、安田常雄編，《日本史研究最前線——現在、日本史の中になにがみえてきたか》，頁 148-151。東京：新人物往来社。

內閣印刷局（編）

1912 《職員錄》。東京：印刷局。

北岡伸一

1978 《日本陸軍と大陸政策》。東京：東京大学出版会。

外務省（編）

1996(1938 年前後) 《外務省警察史》，第 7 卷。東京：不二出版。

1996 《外務省警察史》，第 8 卷。東京：不二出版。

1996 《外務省警察史》，第 9 卷。東京：不二出版。

平田雅博

2004 〈古い帝国史と新しい帝国史〉，《二十世紀研究》 5: 1-12。

田中隆一

2000 〈「満洲国」初期の領事館警察と治外法権撤廢〉，《日本植民地研究》 12: 1-13。

全国憲友会連合会（編）

1976 《日本憲兵正史》。東京：研文書院。

寺內

出版年不詳 「滿洲經營ニ關スル寺內正毅覺書」。出版資料不詳。

米谷匡史

2006 《思考のフロンティア——アジア／日本》。東京：岩波書店。

松田利彥

1991 〈日本統治下の朝鮮における警察機構の改編——憲兵警察制度から普通警察制度への転換をめぐって〉，《史林》 74(5): 67-102。

1993 〈朝鮮植民地化の過程における警察機構（1904～1910 年）〉，收於朝鮮史研究会編，《朝鮮史研究会論文集》 31，頁 127-156。東京：朝鮮史研究会。

1995 〈日本統治下の朝鮮における憲兵警察機構（1910～1919 年）〉，《史林》 78(6): 30-65。

前川一郎
2005 〈近年のイギリス帝国史研究——現状といくつかの課題〉，《創価大学人文論集》17: 253-284。
酒井哲哉（編）
2006 《岩波講座「帝国」日本の学知》，全8卷。東京：岩波書店。
張信
2004 〈警察制度의確立과殖民地國家權力의日常浸透〉，收於延世大學校國學研究院編，《日帝의殖民支配와日常生活》，頁555-584。서울：혜안。
荻野富士夫
2005 《外務省警察史：在留民保護取締と特高警察機能》。東京：校倉書房。
朝鮮總督府（編）
1935 《施政二十五年史》。京城府：朝鮮總督府。
飯嶋満
1999 〈満洲国における「軍警統合」の成立と崩壊〉，《駿台史学》108: 45-67。
2006 〈戦争・植民地支配の軍事装置——憲兵の活動を中心に〉，收於山田朗編，《「もの」から見る日本史——戦争II》，頁115-136。東京：青木書店。
對馬郁之進
1943 〈朝鮮に於ける憲兵警察統一制度の考察〉(1)，《法學論叢》49(4): 492-514。
1943 〈朝鮮に於ける憲兵警察統一制度の考察〉(2)，《法學論叢》49(6): 712-730。
趙景達
2007 〈日本／朝鮮におけるアジア主義の相剋〉，《情況》2007 (3/4): 62-80。
駒込武
1996 《植民地帝国日本の文化統合》。東京：岩波書店。
2000 〈「帝国史」研究の射程〉，《日本史研究》452: 224-231。
橋谷弘
1997 〈日本における朝鮮近代史研究の新たな潮流〉，《東京経大学会誌》205: 151-158。
1997 〈書評：駒込武「植民地帝国日本の文化統合」〉，《歴史学研究》699: 49-50。
糟谷憲一
1985 〈アジアの民族運動と日本帝国主義〉，收於歴史学研究会、日本史研究会編，《講座日本歴史》，第9卷，頁123-170。東京：東京大学出版会。
박은경
1999 《日帝下朝鮮人官僚研究》。서울：學民社。
마쓰다도시히코
2005 〈日本陸軍의中國大陸侵略政策과朝鮮(1910-1915)〉，收於서울大學校韓國文化研究所編，《韓國近代社會의文化2——1910年代殖民統治政策과韓國社會의變化》，頁93-122。서울：서울大學校出版部。

Taiwan Historical Research
Vol. 14, No. 4, pp. 83-109, December 2007
Institute of Taiwan History
Academia Sinica

The "Gendarme-oriented" Police System in the Japanese Colonial Empire: The Transfer of Models of Rule Used in Colonial Korea to Kwantung Province and Manchukuo

Toshihiko Matsuda

ABSTRACT

This essay is intended as a critical review of Japanese "imperial history," using that term to include consideration of both directly ruled colonies and occupied territories, as it has come to be understood in recent years. For this purpose, special attention is paid to the "gendarme-oriented" police system (*kenpei keisatsu seido*) that was first created in 1910 in Colonial Korea and then introduced to Kwantung Province in Northeastern China in 1917-19 and to Manchukuo in 1934-37.

Previous research in "imperial history" has dealt primarily with the history of thought, and has tended to focus on the relations between the Japanese mainland and the colonies, taking the mainland as the central axis. This paper, however, based on the theory of "transfer of models of rule," attempts to examine the political and institutional aspects of imperial history by considering the way the "gendarme-oriented" police system was transplanted from Korea to other colonies. This essay thus tries to present a different viewpoint from earlier studies. It reveals that although the military police system was introduced in other colonies, substantial changes occurred as the Colonial Korean model was adapted to the situation of each colony.

Keywords: Imperial History, colony, Korea, Kwantung Province, Manchukuo, gendarme-oriented police

《臺灣史研究》
第十四卷第四期，頁 111-139
民國九十六年十二月
中央研究院臺灣史研究所

殖民地統治法與內地統治法之比較：以日本帝國在朝鮮與臺灣的地方制度爲中心的討論*

山中永之佑**著、蔡秀美***譯、蔡慧玉****校修

摘　要

本研究係以 1929 年日本國內的地方制度改革、1930 年朝鮮的地方制度改革，以及 1935 年臺灣的地方制度改革為中心，就上述三地居民統合（亦即國民統合的實際情況）加以比較檢討，並究明日本帝國國民統合之基本實況。本人設定，日本帝國係以 1929 年國內地方制度改革的國民統合為主軸，進而分別在殖民地施行 1930 年朝鮮的地方制度改革與 1935 年臺灣的地方制度改革，並透過權宜主義式〔譯按：原文作「御都合主義」〕的內地（法）延長主義及具有差別性的同化主義而展開國民統合，以因應戰時體制，而實施國民統合。這應該可以視為「重層式的國民統合」。由是，日本帝國得以就上述三地的地方制度改革為中心，進行法西斯式統治體制的全體改造。再者，本文大膽假設，殖民地朝鮮和臺灣較日本國內早一步進入戰時體制、臨戰體制。不論是 1930 年朝鮮的地方制度改革或 1935 年臺灣的地方制度改革，其「自治」均受到極端限制，因此可以視為戰爭極激烈之際日本國內 1943 年地方制度改正之先例。

關鍵詞：日本帝國、殖民地統治法、國民統合、戰時體制、殖民地朝鮮、殖民地臺灣

＊本報告所收錄之臺灣關係資料係由謝政德（大阪大学大学院法学研究科研究生）教示而成，在此對謝氏的協助深表謝意。此外，本報告原稿（9 月 13 日版、9 月 13 日修訂版）完成之際，承蒙陳姃湲（中央研究院臺灣史研究所助研究員）、矢切努（大阪経済法科大学アジア研究所客員研究員、大阪府公文書館専門員、関西大学大学院経済学研究科後期博士課程學生）、小野博司（甲子園大学総合教育研究機構助教）等人協助，謹此特申謝忱。
＊＊大阪大学法学院名誉教授、大阪経済法科大学アジア研究所客員教授
＊＊＊國立臺灣師範大學歷史研究所博士生
＊＊＊＊中央研究院臺灣史研究所副研究員

一、報告前之致辭
二、前言
三、普選、治安維持法體制與 1929 年日本國內的地方制度改正
——本報告的觀點
四、三地地方制度改正之比較——以朝鮮道制(道會)、臺灣州制(州會)，以及日本國內的府縣制之比較爲中心
五、結論

一、報告前之致辭

本人非常榮幸能獲邀參與這個國際學會。首先，我要對擔任我報告的主持人許雪姬（中央研究院臺灣史研究所所長）及口譯的楊承淑（輔仁大學翻譯所所長）兩位先生深致謝意。

在報告之前，想先向各位告白。我不像今天報告的另外兩位專題報告人及在場的先生女士一樣，長期致力於殖民地研究。2006 年 7 月，臺灣史研究所蔡慧玉先生邀請我到臺史所以地方制度的比較研究爲題演講，就殖民地統治法加以比較，我才逐漸展開這個研究。到目前爲止，我一直都以內地〔譯按：日本國內〕法爲中心從事日本近代法史研究，但這次報告使我重新認識到日本近代法史中殖民地研究的重要性，並瞭解到日本法史的研究，若缺乏對殖民地法制的認識，則不能算完全成立。特此誠摯地感謝給予我此一研究機會的蔡先生。

目前，我的研究仍是未成熟的作品，但作爲內地法的研究者，我仍嘗試探討、比較日本國內，以及朝鮮、臺灣的統治法，並大膽提出假設。在這次的報告中，我以 1929 年日本國內的地方制度改正、1930 年朝鮮的地方制度改正，以及 1935 年臺灣的地方制度改正爲焦點加以討論，比較檢討上述三地住民之統合，亦即國民統合的情況，並究明日本帝國國民統合之基本實況。經比較和檢討的結果，日本帝國係以 1929 年國內的地方制度改正所實施之國民統合爲主軸，在殖民地分別

施行 1930 年朝鮮的地方制度改正與 1935 年臺灣的地方制度改正，透過本乎權宜主義式的內地（法）延長主義及差別性同化主義而進行國民統合，以因應戰時體制，而達成國民統合。易言之，上述可說是「重層的國民統合」。戰時日本帝國可說是以上述三地的地方制度改正爲主軸，進行法西斯統治體制的整體再造。此外，本文大膽假設，被認爲較日本國內早一步進入戰時體制、臨戰體制的 1930 年朝鮮的地方制度改正與 1935 年臺灣的地方制度改正，其「自治」均受到極端限制，應可視爲「自治」受到極端限制的 1943 年日本國內地方制度改正之先例。

以上是我這次報告的摘要。以下，我打算大致就上述所主張的內容加以闡釋，承蒙撥冗聽講，實感榮幸。

二、前言

本報告旨在以地方制度爲重點，對日本帝國在朝鮮與臺灣的相關殖民統治法加以考察，並透過內地統治法的考察，就上述三地住民之統合加以檢討比較，以究明日本帝國國民統合之基本實況。

不論在殖民地或日本國內，地方制度均是統理人民的法律制度核心。再者，根據地方制度統治人民，殖民政府必須依賴以警察或軍隊武力作爲後盾的治安法體制，以鎮壓不服從或擾亂統治之人及其運動，同時也必須依賴爲了使人民順從統治而用來教化人民的教育法體制。(1)

其次，本報告的主要考察對象，擬限定爲 1929 年日本國內的地方制度改正、1930 年朝鮮的地方制度改正，以及 1935 年臺灣的地方制度改正（以下，分別簡稱爲 1929 年法、1930 年法、1935 年法）。本文之所以以 1929 年法、1930 年法及 1935 年法作爲主要考察對象，固然是受限於本人的能力和報告時間，更重要的是 1929 年至 1935 年間，正値日本帝國從所謂普選及治安維持法體制、大正民主時期轉化成法西斯主義時期之際。故考量日本帝國的地方制度，必須把 1929 年法、1930 年法，以及 1935 年法三法視爲此重要時期的地方制度改正。

(1) 因此，本報告必須談及治安法體制與教育法體制。關於治安法體制，本文略微論及，惟教育法體制因受限於時間，加以本人的研究亦有所不足，故打算略而不論。

三、普選、治安維持法體制與 1929 年日本國內的地方制度改正——本報告的觀點(2)

㈠ 普選及治安維持法體制的形成與展開

接著，本報告先考察 1929 年日本國內的地方制度改正，此一改正係在普選與治安維持法體制下所實施。茲將之置於普選與治安維持法體制的展開和形成過程中進行考察。

本文所謂的普選與治安維持法體制係在下述歷史條件下，爲求國民統合而建構的國家體制；該體制以 1925 年制定並公布的「普通選舉法」(是年並修訂「眾議院議員選舉法」）和「治安維持法」(1925 年公布，迨至 1928 年修訂——以死刑爲最高刑罰）爲中心，並以改組和強化日本近代國家的法律結構爲目標。一般認爲此一體制是第一次世界大戰後國家統治機構重組之結果，亦即是迄至法西斯主義法體制建立（1938 年制定「國家總動員法」，由是確立法西斯主義法體制）之前所維持的體制。值得注意的是，此一普選與治安維持法體制的前期，尤其是 1927 年前後，係法西斯主義法體制形成之前置工作，而後期則以 1931 年 9 月「九一八事變」之爆發爲契機，逐步形成法西斯主義法體制。法西斯主義法體制亦稱爲戰時體制。在此一基礎下，所有事務均被賦予戰爭目的，並全面否定議會制度與「臣民」權利等憲法相關諸原則，形成憲法與國民隔離之「無憲法狀況」。

近代日本乃是歐美各國之外，亞洲地區惟一擁有殖民地的國家。(3) 日本之領有殖民地，分別是兩次戰爭的結果：中日甲午戰爭（1894-1895），於 1895 年取得臺灣；日俄戰爭（1904-1905），於 1910 年併呑朝鮮。至此，日本遂以殖民地帝國的形式完成了近代國家的構築。翌（1911）年，日本恢復關稅自主權，國家獨立至此達成。可以說，日本若非領有殖民地，則不能成立近代國家。然而，必須強

(2) 編按：作者原稿此處有大標題「三、內地（法）延長主義與律令、制令（內容省略)」，僅有標題而省略內容。為求體裁統一，故刪去此一標題，並將下一節「四、普選、治安維持法體制與 1929 年日本國內的地方制度改正——本報告的觀點」之標題序號改為「三」，以下各標題亦依序調整。

(3) 大江志乃夫，〈まえがき〉，收於氏等編，《近代日本と植民地(1)：植民地帝国日本》（東京：岩波書店，1992)，頁 V。

調的是，上述敍事絕非用以合理化日本帝國領有和統治殖民地的正當性。

在中日甲午戰爭與日俄戰爭之後，緊接而來的是第一次世界大戰。第一次世界大戰爲日本經濟帶來前所未有的繁榮，亦成爲日本資本主義經濟結構轉型之契機，使資產階級以日本資本主義的飛躍發展爲基礎，在國家權力內部擴大其勢力。上述發展一方面促進一定程度民主化發展，另一方面則擴大勞工運動與農民運動規模。另外，隨著勞農運動組織化的成長，資產階級與勞工、地主與佃戶的對立也更加激化。

1918 年，日本爆發「米騷動」，以富山縣暴動爲開端，波及全國主要都市，同時勞農運動也以此爲契機而更形激烈。此一勞農運動構成所謂「大正民主」之基礎，成爲向政府要求制定普通選舉法等民主化運動，並使得前述 1910 年代初期成立的日本近代國家——亦即日本帝國統治——爲之動搖。政府官僚和軍部等統治集團乃謀求重編和強化已動搖的法律構造，亦即已動搖的國家統治機構和法律體制。如前所述，此乃帶有一定程度的民主化色彩。

1912 年，陸、海軍省官制改正，日本國內軍部大臣現役武官制因而廢除，軍部大臣的任官資格者擴大至預備役和後備役。然而，在 1919 年朝鮮「三一運動」爆發後，「朝鮮總督府官制」爲之修正，成爲所謂「文化政治」政策系列的一環，制度上向來只限武官出任的總督原則上亦可由文官出任；臺灣亦同步修訂「臺灣總督府官制」。日本政府的因應之道之一包括在 1920 年修訂「文官任用令」，擴大高級官僚的自由任用、選拔任用的範圍，並於 1923 年制定「陪審法」（1928 年實施），重編和強化國家的統治機構。

此一時期，中央政府爲了統合日本天皇制國家上層統治階層內部的新、舊勢力，乃設置任務型國家統治機關。此一時期設置的統治機關具有重層構造之特徵。第一機關乃是臨時外交調查委員會，爲「天皇的顧問」。此一委員會具政治統合機能，以減少天皇及既存的元老、樞密院等「天皇的顧問」機關爲目的，並加入政黨領袖，屬臨時性補充性質。第二機關乃是爲統合統帥和國務而設置的國家統治機關，在防務會議、軍需局、國勢院的系譜下，接受內閣總理大臣制度上的監督。上述兩個機關雖係常設機關，惟迨至 1922 年均以「臨時性」機構的理由被廢。在天皇及其左右的政治統合機能衰退之情況下，此一階段以統帥和國務之常設機關試行直接統合一舉終歸失敗。此事具有啓示性意義。第三機關爲經濟調查會與臨

時財政經濟調查會。此係由經濟官僚、政黨及財閥勢力所組成的審議機關，在內閣總理大臣的監督下成爲獨佔性資產階級統治新貴的「官民聯絡機關」。第四機關則是臨時教育會議和臨時法制審議會等，係在內閣總理大臣的監督下，爲由內務、司法、文部〔譯按：即教育部〕等機關的官僚與政黨、財界勢力齊聚一堂的國家統治機關。毋庸置論，內務和司法官僚以及文部官僚均代表舊勢力；高橋是淸聯合參謀本部企圖廢除文部省即爲一例。由此觀之，此一時期看似個別設置的臨時國家統治機關，顯然成爲所有新舊統治勢力之政治同盟，亦即成爲統治勢力發揮「舉國一致」功能的場所。[4] 此一同盟的對象乃是日本國內和殖民地的勞工運動和民族運動，其目的在於透過此一同盟，鎮壓並動搖日本帝國統治體制的本土和殖民地之勞工運動和民族運動。

㈡ 朝鮮、臺灣的統治體制之動搖與改革

日本帝國國內統治體制的動搖當然亦發生在殖民地朝鮮。1919 年 3 月 1 日，京城（今首爾）的朝鮮人民宣告「朝鮮爲獨立國」等。此一變動瞬間波及朝鮮全地，朝鮮獨立運動因而展開。日本中央政府一面使用軍隊壓制獨立運動，一面則不得不對朝鮮殖民統治加以改革，於是有 1920 年 7 月的地方制度改革。此一改革的對象不只是地方制度，而是朝鮮統治的全面性改革。

在朝鮮修正地方制度的同時，臺灣總督府也同步考量相關的統治問題，同步（1920 年 7 月）修訂地方官官制和地方制度。

㈢ 1929 年日本本土地方制度改正的意義

1929 年 4 月日本地方制度的改正乃是因應第一次世界大戰後的國內外諸情勢而進行的措施之一。該地方制度改正係以再造和強化自中央到地方的統治體制爲主軸，從而制定和施行「普通選舉法」與「治安維持法」（1928 年修訂「治安維持法」），並對地方制度的系列改正做最後修訂。上述所列法案不外乎是田中義一內閣地方分權政策的表徵。

---

(4) 利谷信義、本間重紀，〈天皇制国家機構·法体制の再編── 1910～20 年代における一断面〉，收於原秀三郎、峰岸純夫、佐佐木潤之介、中村政則編，《大系日本国家史 5　近代 II》（東京：東京大学出版会，1976），頁 258-260。

日本在 1929 年地方制度改正前，已先行擴大公民權、廢除等級選舉權、施行普通選舉權，賦予 25 歲以上男子選舉權，惟華族與現役軍人等天皇制支柱階層，以及接受公私獎助的貧人、婦人、朝鮮或臺灣人民等，都未被賦予選舉權。與此相關之措施尚有 1921 年 4 月修訂市制、町村制，和廢除郡制、1922 年 4 月修訂府縣制、1926 年 6 月廢除郡役所和郡長制並修訂府縣市及町村制，以及 1929 年修訂府縣市制與町村制等。上述措施係透過國民參政（帝國議會、府縣會、市町村會）等方式，從中央到地方進行國民統合組織之整頓、擴充及強化，以謀求國民統合之飛躍性、實質性強化，企圖使全體國民配合帝國主義的國家政策和動員。1928 年日本舉行首次眾議院議員普通選舉，政府在治安維持法體制下毫無顧忌地干涉選舉，惟勞工和農民（佃農）代表也開始進出帝國議會的殿堂。再者，日本政府根據「普通選舉法」而同步實施 1926 年版府縣制、市制及町村制。該年首度舉行府縣會議員、市町村會議員普通選舉，儘管政府依「治安維持法」強化取締和鎮壓，但勞工和農民代表仍得以進出府縣會和市町村會。(5) 在此背景下，勞工和農民由於獲得普通選舉權，更加提高其權利意識，所展開的勞農運動遂愈發昂揚。

1929 年地方制度改正乃是因應上述情勢所發展的體系中軸，但該地方制度改正必須與 1928 年公布和施行之「治安維持法」，以死刑爲最高刑罰之修訂，併列考量。就上述經緯而言，1929 年法雖可視爲自治權擴充之現象，惟基本上可說是走向強化中央集權的地方統治。1929 年法的特徵包括：重視府縣地位，擴大府縣知事對府縣會、府縣參事會及市町村（長）對市町村會、市參事會之權限，和強化市長對市會、市參事會之權限及町村長對町村會之權限，並整頓和強化與中央聯結的市町村住民——即國民統合——的機構等。考其原因，蓋府縣知事位處中央（政府）與市町村之間，「接受內務大臣之指揮和監督，在各省的主要事務上接受各省大臣的指揮和監督，執行法律命令，管理轄區內的行政事務」，「關於行政事務，得指揮和監督其轄區內的市町村長，在其「處分上，若有違反成規、危害公益或侵犯其權限時，得取消或停止其處分。」（大正 15 年 6 月 4 日，勅令第 147 號，地方官官制第 5 條、第 9 條第 2 項）。因此，唯有擴大和強化府縣知事對市町村（長）、市町村會、市參事會的權限，才可以整頓、強化與中央政府連結的市町

(5) 大島太郎，《官僚国家と地方自治》（東京：未来社，1981），頁 92。

村住民（即國民統合）的機構。

以上述地方制度修訂爲中心，田中義一內閣修訂「治安維持法」，並佈署全國性特高警察等的治安體制強化，同時出兵山東（第 1 次至第 3 次，1927-1928 年），一面解決日本社會的不安與矛盾，一面謀求進一步整頓與強化國民統合，以扼殺民主的方式解決日本社會可能面臨的不安和困難，因而造成國民對政黨政治不信任，造成政黨政治崩潰。在對外關係上，內閣在執行中國政策的過程中，由於無法將軍部控制在政黨內閣下，不僅造成日本與中國關係的決定性惡化，也加深了各國對日本的不信任，使日本帝國在國際間進一步孤立。上述過程就成爲日本法西斯化之契機。

質言之，1929 年法雖在 1935 年岡田啓介內閣時代略有修訂，惟基本上該法確定了此後地方制度改正的大體架構。1943 年戰局惡化時，日本政府爲了整頓和強化國內體制，而推行中央至地方的一系列行政改革。一般認爲，上述地方統治的基礎體系就是在日本法西斯主義法體制從形成、確立到崩潰的過程中所型塑，而 1929 年法在這個過程中扮演了出發點的重要角色。

本人認爲，殖民地的地方制度較能明確說明日本政權隱藏在殖民地統治的企圖。比起本土，日本政權在殖民地建構較強力的治安和教育體制，並對激烈展開抵抗運動之殖民地，有表明其統治和企圖的必要。因此，本文擬先處理朝鮮的治安法體制和參政權要求運動，以及臺灣的議會設置請願運動，因爲兩地的地方制度改正乃是因應上述政治運動和民族運動而施行的。限於篇幅，茲僅揭示章(6) 和節之標題，摘述其內容。

㈠朝鮮的抗日運動與治安法體制

㈡臺灣的抗日運動與治安法體制

㈢朝鮮的參政權要求運動

㈣臺灣的議會設置請願運動

在治安法體制下，朝鮮發生參政權要求運動，臺灣出現議會設置請願運動，而朝鮮 1930 年法與臺灣 1935 年法實爲中止上述運動及其他民族運動而制定的交

---

(6) 編按：作者原稿此處有大標題「五、朝鮮的治安法體制與參政權要求運動，以及臺灣的議會設置請願運動——地方制度考察之前提」，以下再分 4 小節。因僅有章、節標題，此處刪去該章的大標題，保留各小節標題。

換對策。以此爲前提，本報告打算進行以下之考察。

四、三地地方制度改正之比較——以朝鮮道制(道會)、臺灣州制(州會)，以及日本國內的府縣制之比較爲中心

1930 年 12 月 1 日，朝鮮以制令第 11 號、第 12 號修訂府制和邑面制，並以制令第 15 號修訂道制。府制和邑面制的實施日期在 1931 年 4 月 1 日，道制則在 1933 年 4 月 1 日。此一地方制度改正草案[7] 開宗明義便指出「修訂地方制度乃係進一步確立地方自治制度」。1930 年 3 月 11 日「朝鮮地方制度ノ改正ニ關スル松田拓務大臣ノ聲明」中亦提及，有鑒於「民意更爲暢達之事最爲必要」，朝鮮地方自治將依據明治和大正天皇「一視同仁」之「方針」加以修訂。再者，「改正要點包括以府會及邑會作爲最高決議〔譯按：原文照抄〕機關，在指定面〔作者按：或邑〕之外的面設置選舉制度（但依舊作爲諮問機關），對決議機關授與相當廣泛的監督權，以及對違法及不當之決議提交原案執行或再議，得請求停會、解散等方法之規定。」[8]

關於對此一議決機關之限制，朝鮮總督齋藤實 1928 年 3 月所發表之 1930 年地方制度「改正之要旨」與上述松田的聲明相同，雖均「認爲有謀求使民意更加暢達之必要」，惟「五　關於地方團體之監督　關於對地方團體之監督，依據內地地方制度之例，取消議事機關之違法或不當之議決，或命令其再議，甚至必要時得命令其停會或解散，並使其接受重要事項。」[9] 值得注意的是，1930 年法中，對成爲議決機關的朝鮮道會等之監督乃系「依據內地地方制度之例」。[10]

其次，在臺灣方面，1935 年 4 月 1 日分別以律令第 1 號修訂州制、律令第 2 號修訂市制、律令第 3 號修訂街庄制。市制和街庄制於同年 10 月 1 日施行，而州制則於翌（1936）年 10 月 1 日施行。臺灣總督府內務局長小濱淨鑛在「地方制度

(7) 〈斎藤実文書〉（東京：国立国会図書館憲政資料室藏），「㊙朝鮮地方制度改正案」。
(8) 〈公文類聚第 54 篇，卷 1，地方自治　朝鮮〉（東京：国立公文書館藏）。
(9) 朝鮮総督府，《施政に関する諭告・訓示並演述》（出版資料不詳）。
(10) 一般認為，此乃指 1899 年 3 月 16 日法律第 64 號、府縣制，以及 1929 年之法。

改正要綱」中，對此一臺灣地方制度改正（1935 年法）之重要事項，「說明」如下：「第一，明確劃分州市街庄之法人格及其事務範圍」、「第二，制定有關住民的規定」、「第三，擴張自治立法權」、「第四，在州及市設置議決機關」、「第五，確立選舉制度，此雖係公制度，惟實際上乃是本島之初次嘗試，與第四之設置議決機關均屬最重要的修訂項目。另外，關於選舉權賦予之標準，臺灣殖民政府是非常慎重研究後才決定的，但其結果就是仿傚內地舊制，依行限制選舉，同時保留半數官選議員，以避免變化過於激烈，因而採最符合現實的方法，以謀求民意能適切暢達」等。另一方面，小濱提及，「最後則是嚴格監督之規定，此係隨著議決機關和選舉制度之採用而成立。若具體列舉的話，則議決之再議、取消及原案執行，以及針對州會及市會舉行的選舉進行改選及取消、強制預算、休會、解散等規定，均加以重新制定。然而，上述每項規定在內地及朝鮮均有先例，臺灣並非特別制定比其他立法案例更嚴格之規定。」[11]

首先，在上述「地方制度改正要綱」的「說明」中，特別重要之點是：㈠臺灣總督府雖強調以「擴張自治立法權」與「在州及市設置議決機關」作爲宣傳，惟實際上是「仿傚內地舊制，實施限制選舉」；㈡「隨著議決機關及選舉制度之採用」，監督規定也趨向嚴格，「上述規定在內地及朝鮮均有先例」。由上可知，朝鮮和臺灣總督府在 1930 年法、1935 年法中以「確立地方自治制度」、「促進民意暢達」及「擴充自治立法權」爲名，以道會、州會作爲議決機關，擴大[12] 或採用[13] 民選制。另一方面，兩法也設定嚴格限制和監督之措施，而此一限制和監督之措施係仿照「內地」「地方制度」之「先例」及「內地舊制」。臺灣的相關限制和監督措施，可說是明白表達了「在內地及朝鮮均有先例」這個意思。就此點而言，內地法與殖民地法的相互關連不可不加以注意。因此，關於 1930 年法和 1935 年法這點，必須加以明白闡述。道會和州會議員係「確立地方自治制度」與「擴張自治立法權」的象徵，因而被視爲議決機關，並導入民選制。[14] 在考察其選任方

---

(11) 台湾総督府内務局，〈改正臺灣地方制度實施概要〉（臺北：國立臺灣大學藏），頁 12-17。

(12) 此係指朝鮮。1920 年 7 月 29 日，朝鮮在政令第 12 號府制中改正，指定府協議會員；同日，在政令第 13 號面制中改正時，指定面協議會員，兩者均開始分別採用民選制。

(13) 此係指臺灣。臺灣於 1935 年之法開始採用民選制。此點必須注意與朝鮮加以比較。

(14) 以下，請參考本報告的附錄一「府縣制（府縣會議員）、道制（道會議員）、州制（州會議員）選舉制度之比較」。

法的意義之際，擬先就內地 1929 年法的府縣會議員選舉制度加以比較對照。

在韓國，道會議員法定人數的三分之二雖係根據選舉而任命，惟法定人數出現小數點時，便增員一名；其餘三分之一則「由道知事從具有學識名望及被選舉權者中」任命之。依選舉而被選任的議員每增加一名，道知事所任命的議員便減少一名（道制第 10 條）。易言之，道會議員法定人數之三分之二原則上採用間接選舉和複選制，三分之一原則上採用官選制。道會議員的被選舉資格必須是「年齡 25 歲以上的帝國臣民男子、具有獨立謀生能力，且於過去一年在道內擁有住所者」（道制第 9 條第 1 項）。道會議員的「選舉係由各選區的府會議員、邑會議員，以及面協議會員」選任之（道制第 8 條第 1 項）。道會議員選舉人之府會議員、邑會議員，以及面協議會員的選舉和被選舉資格則是「年齡 25 歲以上的帝國臣民男子、獨立謀生、一年來爲府住民〔作者按：或邑面住民〕，且一年來年納朝鮮總督指定之府稅〔作者按：或邑面稅〕5 圓以上者」（府制第 9 條第 1 項、邑面制第 9 條第 1 項和第 10 條第 1 項）。府會議員、邑會議員，以及面協議會員雖依選舉制選出（府制和邑面制第 8 條第 1 項），惟與道會議員同樣是名譽職，加以年納 5 圓以上之納稅者僅是少數地主及富裕階層（其中當然亦包含日人），一般勞動者和農民等住民並未擁有選舉和被選舉權。

另一方面，臺灣州會議員亦是名譽職（州制第 12 條），其法定人數的二分之一雖係依選舉而任命，惟出現人數計法是小數點時，得增員一名（州制第 7 條）；另外二分之一則「由臺灣總督從具有州會議員之被選舉權及學識名望者中」任命之。依選舉而選任的議員每增加一名，則臺灣總督所任命的議員便減少一名（州制第 10 條）。易言之，州會議員法定人數之二分之一，原則上採複選的間接選舉制，其他二分之一原則上採用官選制。州會議員的被選舉資格是「州內具有市會議員或街庄協議會員之選舉權者」（州制第 9 條）。州會議員選舉係由「各選區之市會議員及街庄協議會員」施行之（州制第 8 條第 1 項）。市會議員及街庄協議會員的選舉和被選舉資格爲「年齡 25 歲以上的帝國臣民男子、獨立謀生、成爲市住民〔作者按：或街庄住民〕六個月以上，且年納臺灣總督指定之市稅〔作者按：或街庄稅〕六個月以上 5 圓以上者」（市制和街庄制第 10 條第 1 項）。市會議員、街庄協議會員法定人數之二分之一雖依選舉選出（市制和街庄制第 9 條），其他二分之一則「由州知事從具有市會議員的被選舉權及學識才望者中」任命（市制第

13 條）。就這點而言，臺灣的情形異於朝鮮以選舉制選出的府會議員、邑會議員及面協議會員。再者，市會議員和街庄協議會員與州會議員相同，均是名譽職（市制和街庄制第 14 條）；其年納 5 圓以上之納稅要件亦與朝鮮同樣嚴格，僅地主或富裕階層（其中當然亦包含內地人，亦即是在臺日人）被賦予選舉及被選舉權，此點不可不注意。不過，臺灣的 1935 年法雖禁止州會議員兼任市會議員、街庄協議會員（州制第 11 條），朝鮮的 1930 年法卻並未禁止道會議員兼任府會議員、邑會議員、面協議會員。何以產生此一差異？關於禁止州會議員兼任市會議員、街庄協議會員的理由，臺灣總督府內務局長小濱淨鑛在前述「地方制度改正要綱」之「說明」中，並未特別「說明」，然而由於兼職被禁，確實可能給予更多來自地主階層者參與地方政治的機會。此大約可說是為強化住民統合——亦即是國民統合——帶來的一定效果罷。另外，由於朝鮮並未禁止道會議員兼任府會議員、邑會議員、面協議會員；若有可能兼職，勢必將產生地方政治參與機會集中於一人（親日者）之可能性。若然，朝鮮之實況究竟如何，則有待調查。只是，內地 1929 年法亦未禁止府縣會議員、市町村會議員兼職。關於此事，朝鮮和日本國內的意義當然有所不同，故該包含日本國內實況兼職問題是今後有待探討的課題。

接著，關於朝鮮道議會、臺灣州議會之議員選舉方法，為何有上述的差異？此乃難以回答的問題。惟基本上，目前我認為住民（即國民）統合的差異乃是造成朝鮮與臺灣兩地抗日意識、獨立意識的差異。若與臺灣相較，朝鮮的抗日意識、獨立意識明顯較為強烈。若朝鮮像臺灣州會議員那樣，採議員定額二分之一官選、二分之一民選之方式嚴格限制選舉，不僅會招致地主、富裕階層的反彈，全體住民對總督府，乃至對日本帝國政府也將大力反彈。與臺灣相較，如前所述，抗日意識、獨立意識較強烈的朝鮮於 1919 年三一獨立運動後翌年的 7 月 29 日，對府協議會員、指定面協議會員均採用民選制，且 1930 年法也對府會議員、邑會議員、面協議會員，採限制選舉，對選舉、被選舉資格採年納稅 5 圓以上為要件。可以想知，日本政府企圖滿足府、邑、面的地主、富裕階層之政治參與，透過這一手段，而達成住民（即國民）之統合。此一推測大約可由「極秘 朝鮮在住者の國政竝地方行政參與に關する意見」中得到證明。該意見書表示：在朝鮮設置地方議會將「產生朝鮮欲自日本帝國分離之傾向，有釀成獨立氣運之虞」，因而提出反對意見，並加以批判，表示在「儘可能不使其有過於廣泛自治的範圍內，不僅不

可使其產生分離的傾向，並得盡量滿足朝鮮人對政治參與的期待，以緩和民心，減少其對朝鮮統治之不滿，進而抑壓其對帝國反抗之氣運。」

以上係以朝鮮、臺灣的道議會、州議會為中心，試探有關議員選舉的方法。然而，除了道議會議員的被選舉資格（如上述道議會議員被選舉資格未規定納稅資格）之外，值得注意的是，兩者均將議員的選舉和被選舉資格限定於年納稅額5圓以上的地主和富裕階層。在此次研討會中，韓國釜山大學校姜再鎬教授指出：年納稅5圓以上之朝鮮的選舉、被選舉資格規定要件，有時亦因地制宜，降為3至4圓。我接受其寶貴的看法。質言之，在可容許的範圍內，日本容許朝鮮年納稅額5圓以下者參政，這可說是企圖將住民動員的範圍進一步推廣（即國民統合）的實證。同時，姜氏的說法亦可用來支持我上述的推斷。再者，嚴峻消極資格的設定不僅針對道議會和州議會議員，對其他議員與協議會員的選舉和被選舉資格亦是如此，不過，此處受限於篇幅限制而從略。如前所述，朝鮮道議會和臺灣州議會員的選舉均是複選制的間接選舉，其中一部分為官選制（朝鮮由道知事、臺灣則由臺灣總督任命）。朝鮮道議會議員被選舉資格未附有納稅要件的理由，依我推斷，其用意乃在擴大官選議員的候選範圍，以期增加適格的官選人物被指派的機會。關於此點，未來有必要與州會議員的被選舉資格所附帶的納稅要件相加比較。質言之，朝鮮和臺灣兩總督府均因應各自地域內之實際情況，而訂定地方議會的議員人數，並巧妙地將民選制與官選制（其中亦包含被選舉資格或任命權者的差異）加以結合。

上述分析明白顯示，朝鮮和臺灣在嚴格的治安法體制下，依間接選舉、複選制或直接選舉、民選制運作，僅給予地主和富豪階層的住民選舉權與被選舉權；並以官選制籠絡地主和富裕階層的親日勢力，有計畫地懷柔，並相當程度地給予其參與州和道等總督府地方政治之機會。當然，選任的議員亦包含日本人，不過也不能忽視議員、協議會員採名譽職制一事。由於名譽職為無給，因此只有經濟上富有且有餘裕的地主、富裕階層才能成為議員、協議會員，但依然不能忽略年納稅5圓以上之規定，目的在於促使多數日本人當選。(15) 此一企圖在朝鮮可以清

(15) 〈斎藤実文書〉，朝鮮総督府，「㊙選挙制度ノ沿革並ニ現狀」；糟谷憲一，〈朝鮮総督府の文化政治〉，收於大江志乃夫等編，《近代日本と植民地(2)：帝国統治の構造》（東京：岩波書店，1992），頁136-137；姜再鎬，《植民地朝鮮の地方制度》（東京：東京大学出版会，2001），頁239。

楚看到，可推測在臺灣亦有同樣企圖。這大約可由臺灣總督府內務局長小濱淨鑛對有關 1935 年法的敍述中得到證明：市會議員、街庄協議會員的選舉、被選舉資格，之所以採「納稅要件爲資格要件，乃由於本島住民尙未有充分的自治訓練，故仿朝鮮之例，採日本國內的舊制，規定年納稅額爲 5 圓以上。」[16] 惟必須注意者，小濱內務局長在前述「地方制度改正要綱」的「說明」中表示，臺灣的市會、街庄協議會員選舉、被選舉資格之所以附有年納稅額 5 圓以上的納稅要件之「有限制的選舉」，乃是「仿照內地之舊制」及「同時保留半數官選議員，以避免變化過於激烈，因而採最符合現實的方法，以謀求民意能適切暢達。」

值得注意的是，上述結構顯示朝鮮和臺灣的住民（即國民統合）狀態。此係殖民政府計畫透過地主和富裕階層以及其中的親日勢力參與道、州等總督府地方政治，加以統合，進而將他們作爲領導階層，俾便統合一般民眾，謀求以殖民地總督府爲頂點之住民（即國民）統合。然而，此一住民（即國民）統合基本上不是內地（法）延長主義，用意不在向上提高殖民地人民的權利和福祉之政策和法律，而是權宜式的內地（法）延長主義，採和日本人有別的同化主義，因此並未平等地對待殖民地人民。

茲將上述主要考察之朝鮮和臺灣的道議會、州議會議員選舉制度，與日本國內的府縣會議員選舉制度進行比較和對照。日本國內的府縣會議員選舉和被選舉資格乃是「府縣內之市町村公民」〔作者按：25 歲以上的帝國臣民男子、具市町村住民身分至少兩年者，然而市制第 9 條、町村制第 7 條亦設定嚴峻的消極資格〕（府縣制第 6 條第 1 項）。雖然日本法與朝鮮和臺灣同樣，均在以「治安維持法」爲主軸的治安法體制下修訂，惟日本府縣會議員係依直接普選而任命，可知朝鮮道議會和臺灣州議會員選舉制度與日本國內的府縣會議員選舉制度之間存在極大差異。此點非常重要，因其顯示出上述朝鮮和臺灣的國民統合形態與日本國內的國民統合形態之差異。關於日本國內的國民統合形態，本人已略作敍述，茲不贅述。要言之，這是一種以直接選舉和普通選舉使國民（25 歲以上的男性公民）參與帝國議會、府縣會、市町村會的政治，以謀求自中央至地方的國民統合。

---

(16) 小濱淨鑛，〈台湾地方制度の改正に就て——附、市会議員街庄協議会員選挙の結果〉，《都市問題》22: 1 (1936)，頁 16。

以下本人擬從議會之限制和監督加以考察。在此先就道知事和朝鮮總督對1930年法之下的道會權限，州知事和臺灣總督對1935年法之下的州會權限，以及日本府縣知事和內務大臣對1929年法之下的府縣會權限中的重要部分，進行比較和檢討，並進一步究明上述三地地方制度改正之意義。在討論和比較之前，本人首先必須談及二、三點事項，以做爲考察之前提。

其一，與臺灣總督府相較，日本政府對朝鮮總督府的監督較弱。最初，朝鮮總督被認爲是「未接受一般行政監督者，亦即是直屬於天皇的最高行政官廳。」(17) 然而，到了1942年底，戰時體制下總力戰體制確立，內外地行政一元化展開，朝鮮、臺灣乃進行中央機關的改革（以下，請參照本報告的附錄二）。同年11月1日以勅令第725號修訂內務省官制，規定內務大臣「綜理朝鮮總督府、臺灣總督府〔作者按：中略〕之事務」。再者，同日根據勅令第729號「關於朝鮮總督及臺灣總督之監督案」，規定內務大臣「得對朝鮮總督的相關事務行使總理上必要的指示。」另外朝鮮總督依官制上奏、裁可時，須經由內閣總理大臣，但依同日勅令第727號朝鮮總督府官制改正令規定，「須由內務大臣轉呈內閣總理大臣。」根據此一改正，內務大臣對朝鮮總督府的事務統理權趨向明確化。不過，朝鮮總督仍然和過去一樣，不接受內務大臣的一般行政監督。

另一方面，根據上述勅令第729號，內務大臣「得對臺灣總督府的相關事務，基於統理的目的，在監督上給予必要指示。」值得注意的是，此處內務大臣對臺灣總督之指示與對朝鮮總督指示之所以不同，乃是根據內務大臣的監督權。再者，不可忽視的是，勅令第729號規定內閣總理大臣與各省大臣得以在其職權上監督朝鮮總督、臺灣總督，「行使監督上必要之指示」。兩地之總督均被要求在戰時體制下執行一元化的行政。因此，內閣總理大臣與各省大臣對兩地總督行使監督上必要之指示時，無論臺灣總督或朝鮮總督均必須服從其指示。此事具有劃時代的意義。

然而，此事並不意味朝鮮總督接受內閣總理大臣與各省大臣的一般行政監督。如上所述，即使是內務大臣亦只依其職權統理朝鮮總督府之事務，並未擁有對朝鮮總督行使一般行政監督權的職權。就此而言，可謂朝鮮總督仍爲直隸於天

---

(17) 山崎丹照，《外地統治機構の研究》（東京：高山書院，1943），頁120。

皇的最高行政官廳。[18] 相對的，臺灣總督向來接受拓務大臣的一般行政監督，並接受大藏大臣、遞信大臣的個別行政監督。此次（1942）行政改革將臺灣總督府接受各大臣個別行政監督之範圍明顯擴大，儘可能由各大臣本於其監督權向臺灣總督行使必要之指示。

上述朝鮮總督與臺灣總督地位在制度上之差異，是日本帝國政府（包括兩總督）對兩殖民地領有、支配情況有別的基礎要素。上述第一點亦與第二點有關。

其二，作爲前述所謂「文化政治」系列政策之一的 1919 年朝鮮總督府官制改正，雖允許在制度上朝鮮總督由文官出任，但實際上朝鮮總督照舊由武官出任。此事與同步修訂的臺灣總督府官制實際上亦由文官出任臺灣總督一事相對照，迥然有異。

其三，朝鮮總督對道、臺灣總督對州之監督權，及日本府縣知事對府縣之監督權之間，存在著很大的差異。根據道制第 57 條的規定，「道由朝鮮總督監督；朝鮮總督得對道發布監督上必要之命令或加以處分」；州制第 77 條規定，「臺灣總督在監督上必要時得對州提出事務報告、徵集檔案帳簿、實地視察事務或檢閱其出納；臺灣總督得對州基於監督上之必要發布命令或加以處分」。兩總督在道、州之整體監督上都分別擁有廣泛的權限。除此以外，1942 年的行政改革還進而規定：「除本條規定者之外，由朝鮮總督制定道之監督上必要的事項」（道制第 60 條）、「除本令規定者之外，由臺灣總督制定州之監督上必要的事項」（州制第 81 條），故朝鮮總督、臺灣總督分別對道、州擁有疊床架屋般的萬能權限。

相對的，在府縣制（1929 年之法）中規定：「內務大臣應監視府縣行政是否違背法律命令或危害公益。有鑑於是，內務大臣擁有報告相關行政事務、徵集檔案帳簿及實地視察事務或檢閱出納之權。內務大臣有權發佈監督府縣行政需要上必要的命令及行使處分權。」（第 129 條）如此一來，內務大臣雖在所管轄的地方行政、警察等職務分掌上對府縣行政擁有很大權限，但這並不意味著其對府縣整體擁有廣泛的權限。此點和朝鮮總督與臺灣總督對道、州整體所擁有的廣泛且具涵蓋性的權限迥然相異。

---

(18) 請參見山崎丹照，《外地統治機構の研究》，頁 118-127；水野直樹，〈戰時期の殖民地支配と「內外地行政一元化」〉《人文学報》79（1997），頁 77-102。

以上述分析爲前提，接著本人將試以一、二個能明顯呈現道知事和朝鮮總督對道會之權限，以及州知事和臺灣總督對州會之權限的規定爲例，並將其與府縣知事和內務大臣對府縣會之權限進行比較檢討。

㈠ 當道知事和州知事都認爲道會和州會的「議決或選舉」「超出其權限或違背法令或會議規則時」，道知事和州知事可「依其意見」或「依朝鮮總督和臺灣總督的指揮，說明理由並命令其再議」，或「改選」（道制第 23 條、州制第 29 條第 1 項）。然而，道知事和州知事如果認爲命令（道令、州令）提交再議、改選，亦無可能令其更改等「特別事由時」，得分別「呈請朝鮮總督和臺灣總督指揮，直接命令其取消議決或選舉」（道制第 23 條第 1 項但書、州制第 29 條第 1 項但書）。尤有甚者，道知事和州知事命令道會和州會進行再議和改選，若「仍然認爲其超出權限或若是違背法令或會議規則時」，得分別奉命「請示朝鮮總督和臺灣總督指揮，取消其議決或改選」（道制第 23 條第 2 項、州制第 29 條第 2 項）。

㈡ 在府縣制方面，府縣知事認爲府縣會的「議決或選舉」「超出其權限或違背法令或會議規則時，府縣知事得依其意見或內務大臣之指揮」，命令府縣會再議，或改選（府縣制第 82 條第 1 項）。然而，府縣知事如果認爲即使命令府縣會再議或改選，亦有無法令其更改等可能性之「特別事由時，得逕自加以取消，無庸再議或改選」（府縣制第 82 條第 1 項但書）。惟府縣知事若認爲其命令府縣會舉行之議決或改選「仍然超出權限或違背法令或會議規則時」，得奉命取消議決或改選（府縣制第 82 條第 2 項）。

茲試將上述內容加以比較和對照。受限於篇幅，僅列舉一例說明之。當府縣知事「認爲有特別事由，得逕行取消，不提交再議或改選」之際，內地法並未要求府縣知事「呈請內務大臣之指揮」。然而，在朝鮮法和臺灣法中，道知事和州知事「認爲有特別事由時，雖可取消道會和州會之議決」，惟此時道知事和州知事必須分別「呈請朝鮮總督和臺灣總督之指揮」。僅就此點與內務大臣對府縣知事之權限加以比較，可說朝鮮總督、臺灣總督對道知事、州知事之權限要大得多。此可視爲特殊情況，因爲殖民地需要強力統治。

在府縣制方面，針對府縣知事對府縣會的議決或選舉做出「取消處分」一事，「府縣會若不服……〔作者按：中略〕得向行政裁判所提出申訴」（府縣制第 82 條第 3 項），但道會和州會並未有同樣的申訴權。關於此點，府縣會顯然迥異於道會

和州會。然而，當府縣知事對府縣會之議決和再議決等施以「取消處分」，而行政裁判所認爲此舉係「違法」時，府縣會方面或許能使府縣知事撤回「取消處分」。惟日本行政裁判制度向有「天皇制法治主義的支柱」(19) 之風評，在這個制度之下，府縣會的申訴權究竟有多大？能否鞏固府縣會的自主性及「自治」？實際上頗令人質疑。以目前的研究所見，府縣會向行政裁判所所提的申訴權並不能維護府縣會的自主性和「自治」。再者，就 1929 年府縣制的修訂而言，府縣得制定條例和規則（府縣制第 3 條之 2）。此點乃是府縣自治之擴充，因此相較於道和州，有顯著差別。

以上係就道制、州制及府縣制加以比較與檢討，以下將提出結論。若和道制和州制中的道會和州會加以比較，日本府縣制中府縣會之「自治權」可謂較大，但前述分析亦明白顯示，修正後的府縣制也相當程度地強化了內務大臣和府縣知事對府縣會的權限，此點不可忽視。照這樣思考，則日本內地的 1929 年法可說是日本帝國政府在前述普選和治安維持法體制下，謀求府縣這個層次中住民（即國民之統合），所採取的最適切之立法措施。由上可知，1930 年法（朝鮮）、1935 年法（臺灣）亦應說是在朝鮮和臺灣的治安法體制下，日本帝國政府（包括朝鮮及臺灣總督府）爲了謀求道和州層次中的住民（即國民）統合，所採的最適切立法措施。臺灣的情況，如前所述，誠如臺灣總督府內務局長小濱淨鑛所說，1935 年法中關於州會議員等選舉制度乃是「依據最符合現實的方法，以謀求民意適當程度地暢達」，(20) 是爲實證。值得注意的是，前述 1930 年法和 1935 年法係仿傚 1929 年法等「內地」「地方制度」之先例及「內地之舊制」而立法。

以下，本人將一面根據上述想法，一面就朝鮮、臺灣及日本國內的地方制度，將目前爲止所得到的論點加以陳述，以作爲本報告的結論。

五、結論

以上乃是本報告一面根據日本帝國在內地與外地，亦即是日本國內與殖民地

(19) 渡辺洋三，《法と社会の昭和史》（東京：岩波書店，1988），頁 38。
(20) 參見台湾総督府內務局，〈改正台湾地方制度実施概要〉。

朝鮮、臺灣的普選及治安維持法體制、治安法體制，一面就 1929 年日本國內地方制度改正、1930 年朝鮮地方制度改正，以及 1935 年臺灣地方制度改正等所做的比較和考察。

以下，本人將就上述的比較和考察將個人的想法加以說明，以結束本報告。如前所述，根據地方制度而統治人民，必須同時透過以警察或武力爲後盾之治安法體制，並以馴化人民而統治爲目的的教育法體制作爲擔保。因此，治安法體制越嚴厲之殖民地，亦可說是人民抗日運動越激烈的地區，蓋抗日運動的激烈自然造成治安法體制趨向嚴厲。就此點而言，1920 年代以後的臺灣，從企圖推翻政府之非法抗日運動走向「體制內的政治反對運動」(21) 或合法的運動（例如臺灣議會設置請願運動），比起 1930 年代的合法運動（例如朝鮮參政權要求運動），其治安法體制的嚴厲程度似乎較爲薄弱。一般認爲，造成朝鮮治安法體制嚴厲的根本原因乃是因爲朝鮮在合併前曾爲獨立國，因此朝鮮民族運動爲理所當然的事——不論顯而易見或潛在發展，朝鮮人「獨立」的志向都一直存在。故日本壓制以「獨立」爲志向的民族運動，而朝鮮的治安體制遂不得不比臺灣嚴厲。相對於此，臺灣雖曾是中國（清朝）的一部分，卻是一個與中國本土分離的島嶼，臺灣人民因此與以漢民族爲主的中國人相互隔絕。易言之，臺灣地區可說是位居中國所謂「國內殖民地」的位置上。(22) 此係一般認爲在臺灣無法見到像朝鮮那樣的「獨立」志向之原因。同時，這也可說是臺灣治安法體制的嚴厲程度較朝鮮薄弱之有力原因。

若考量上述分析與地方制度之關連，如前所述，內地 1929 年地方改正由於施行「普通選舉法」、勞工和農民獲得普通選舉權，意識更加提高，勞農運動大力展開，因而有 1929 年的地方制度改正，以因應勞工和農民代表參加以帝國議會爲首——特別是府縣會和市町村會制度——之修訂。1930 年朝鮮地方制度改正以及 1935 年臺灣地方制度改正，乃是因應朝鮮參政權要求運動和臺灣議會設置請願運動，或其他朝鮮、臺灣的民族運動而施行的對策。以上爲三地改正的共同點。因此，儘管上述三地的地方改革有程度上的差異，卻都是以修訂版「治安維持法」爲主軸而制定，在治安法嚴厲體制下所做的運作。

(21) 參見王泰升著、鈴木敬夫譯，〈植民地台湾の弾圧と抗日——日本植民地と台湾人の政治的抵抗文化〉，《札幌学院法学》21: 1 (2004)，頁 242。

(22) 向山寬夫，《日本統治下における台湾民族運動史》(東京：中央経済研究所，1987)，頁 131。

進一步說，若採「日本帝國若非領有殖民地則無法成立」這個國家觀點來思考，甚至可以認爲殖民地的地方制度改正應該先於本國的地方制度。蓋一般認爲，地方制度必然應付的體制上之矛盾，只有迅速呈現在時常心存畏懼（外顯的和潛在的）抗日運動而不得不採取警戒體制的殖民地上。就此點而言，必須注意的是，1934 年 4 月臺灣總督府作成「㊙地方自治制度ノ改正ニ就テ」爲題的文書，[23] 就「必須修訂制度之理由」從「㈠地方制度之改正乃是企圖從徹底實施臺灣統治的大方針著眼，特別是承認其必要性」這個觀點，而說明「帝國的臺灣統治方針雖是同化主義、內地延長主義，但不是自治殖民地主義。蓋帝國的領有臺灣不僅基於經濟上的目的，亦是帝國存立上必要的當然結果。既然已是帝國存立上必然的結果，則其地域在地理上不只和帝國向來的領土合爲一體，居住在此域內之新附住民亦應衷心期待成爲帝國臣民。此乃是採用同化主義和內地延長主義爲本島統治方針之原因。世間或有提及同化主義或內地延長主義時，立即說成內臺人無差別，或馬上解釋成將內地同樣的文物制度加以移植之意，即使有責難其危險與不可能者，亦絕非做此解釋」〔作者按：標點爲作者所加〕。因此，「帝國領有臺灣不僅是經濟上的目的，亦是帝國存立上的當然結果」，因而有「同化主義及內地延長主義」係日本帝國的臺灣統治方針，蓋「地方制度之改正」就是從「大方針徹底實施的立場上，認可其必要性」。然而，該方針強調「同化主義及內地延長主義」並不能「直接解釋成內臺人無差別」，這一點亦頗爲重要。

進一步說，就此點與地方制度改正之間的關連而言，1934 年 12 月 18 日，拓務大臣兒玉秀雄致書臺灣總督中川健藏「有關統理朝鮮總督府、臺灣總督府〔作者按：中略〕事務」（拓務省官制第 1 條）、同年 12 月 11 日閣議「非正式決定」的「臺灣統治方針ニ關スル件」的敍述實爲關鍵所在[24]：「對內，提升人文，加以穩健妥當地改良地方制度，而開啓民意暢達之契機之同時，也重新振興產業、開拓山地，以及建立鞏固稅制的方策，以圖增進福利，進而整頓警備及交通，確保治安之維持。有事之際，透過皇軍，以符合國防之宗旨。同時，在外交方面，強化國際關係，認識對南支〔譯按：指華南〕南洋有關經濟發展之施政，乃是迫

(23) 〈斎藤実文書〉，「㊙地方自治制度ノ改正ニ就テ」。

(24) 〈臺灣總督府公文類纂〉（南投：國史館臺灣文獻館藏），「臺灣統治方針ニ關スル件」。

不及待之事，以圖漸次施行，而開啓臺灣施政之新局。」蓋此係作爲 1934 年臺灣統治之方針，「加以穩健而適度地改良地方制度」（修訂地方制度）。與此同時，以「確保治安之維持」，「有事」之際並出動「皇軍，以符合國防宗旨」，「承認對南支南洋有關的經濟發展之施政」乃是「急迫」之事，兒玉因而有「漸次施行，以開啓臺灣施政的新局面」，「就今後的設施和經營」施以「適當措施」的建言。

此舉進一步凸顯 1935 年施行臺灣地方制度改正的意義。蓋上述介紹之 1934 年 12 月 11 日閣議「臺灣統治方針ニ關スル件」這個「非正式決定」文書的判斷是：翌（1935）年臺灣地方制度改正應以臺灣作爲日本帝國的軍事據點，成爲向華南和南洋「經濟發展」的據點爲目的，因而有要求實施之舉。正因如此，根據權宜主義式的內地（法）延長主義及差別式的同化主義，從「徹底實施」差別式的、將臺灣人民納入國民統合體制之大方針的立場來看，(25) 地方制度之修訂有其必要性。由此推論，1930 年朝鮮地方制度改正乃是日本帝國意欲強化將朝鮮作爲日本對蘇聯及中國之軍事據點及進出據點而採取的政策。況且，1930 年法及 1935 年法基本上均繼續施行至二次世界大戰日本戰敗爲止（附帶說明，臺灣在 1937 年 9 月 9 日以律令第 16 號制定臺灣廳制）。

1943 年日本國內在法西斯法體制下，因應戰時的國民統合而實施地方制度改正。此一改正將市制及町村制的地方「自治」大幅度加以限制和縮小，惟在府縣制的修訂上，雖然縮小府縣會權限，對府縣知事權限等則加以擴大和強化。上述 1943 年的地方制度改正，雖然在制度上維持普通選舉制（在帝國議會方面自不待言），但在 1940 年近衛內閣以閣議決定而成立的「大政翼贊會」這個官製國民統合組織之指導下，以及「治安維持法」（1941 年全面修訂，進一步加強刑罰，並對有明顯再犯之虞者新設防範限制）體制下，警察當局等治安當局嚴密監視選舉，只有大政翼贊會推薦的議員候選人才能當選而得以編入。原先，若與朝鮮和臺灣比較，日本仍有一定程度的「自治」，但如此一來，向來「自治」性較弱而官治性較強的日本國內地方制度的「自治」，實際上也幾乎完全喪失，地方制度甚至出現「無憲法狀況」。就其意義而言，在朝鮮的 1930 年法與臺灣的 1935 年法下，殖民地人民之「自治」受嚴密監督及壓制，以因應戰時下國民統合的此一統治樣貌，

---

(25) 參見〈斎藤実文書〉，「㊙地方自治制度ノ改正ニ就テ」。

或許可說實際上已較法西斯法體制下的 1943 年地方制度改正早一步實施。謹在此提出此一想法作爲試論，以就教諸位。

接著，我打算稍就我的假設加以說明。本人認爲，爲因應 1943 年日本國內戰時體制而實施的地方制度改正，而出現近乎「無憲法狀況」般、極度受限的「自治」實況，可說早就出現在 1930 年法與 1935 年法中。蓋上述將臺灣作爲軍事據點、以及以進出華南、南洋之據點爲目的而制定的 1935 年法，早在前述 1934 年 12 月 11 日閣議「非正式決定」的文書（「臺灣統治方針ニ關スル件」）中，可從日本中央政府對臺灣總督的「申進」（或曰「指示事項」）（參照前述）一事中得到證明。質言之，1935 年法亦是臺灣因應戰時體制或臨戰體制的地方制度改正。事實上，臺灣於 1935 年即已面臨 1937 年中日戰爭的局勢，故已進入戰時體制或臨戰體制。在 1941 年開始的太平洋戰爭中，臺灣不僅作爲軍事據點，而且扮演物資和人力資源供應地之重要角色。朝鮮 1930 年法亦可說是已將朝鮮置於戰爭狀況中。翌（1931）年九一八事件之際，朝鮮軍應關東軍之要求越過國界，出兵中國。當時，此事雖以侵犯統帥權之行爲而作罷，惟可由該事件據以推斷 1930 年法係因以朝鮮爲軍事據點而得以強化，故從該意義上推論，1930 年法也是因應戰時體制而做的修正。況且，朝鮮亦在中日戰爭、太平洋戰爭中扮演軍事據點及物資、人力資源供應地之重要角色。[26]

由上可知，朝鮮和臺灣較日本國內早一步進入戰時體制、臨戰體制，故 1930 年法和 1935 年法乃是因應上述戰時體制，以謀求國民統合之地方制度改正。以上，是我對於假說之說明。以下，本人將進入本報告的結論。如前所述，日本帝國若非領有殖民地即無法成立；即令沒有外顯的抗日運動，仍必須時常一面意識和警戒抗日運動，一面在殖民地依據權宜主義式的內地（法）延長主義及差別性的同化主義，因應戰時體制以國民統合而制定地方制度。

如此而構築的地方制度本身不外是以 1929 年日本地方制度改革而建立之國內統治體制爲主軸，將其應用到殖民地，以支援 1930 年朝鮮，以及 1935 年臺灣

(26) 上述有關臺灣和朝鮮的史事，請詳閱近藤釼一編的《太平洋戦下の朝鮮および台湾》一書。此書的原稿係 1944 年 7 月內務省管理局作成之「朝鮮及ビ臺灣ノ現況」，其中亦包含極秘資料，以及部分軍方的秘密資料。近藤釼一編，《太平洋戦下の朝鮮および台湾》（茅ヶ崎：朝鮮資料研究会近藤研究室，1961；朝鮮近代史料朝鮮総督府関係重要文書選集(1))。

的地方制度改正。如此一來，日本帝國乃以奠基於權宜主義式的內地（法）延長主義、差別式同化政策之殖民地地方制度，以及日本國內地方制度爲主軸，一方面謀求強化「重層式的國民統合」（請參照本報告的附錄三），一方面促進法西斯統治體制的全面改造。

定稿日期：2008.1.24

附錄一　府縣制(府縣會議員)、道制(道會議員)、州制(州會議員)選舉制度之比較

府縣會議員(內地)	道會議員(朝鮮)	州會議員(臺灣)
(一)選舉的方法 直接普通選舉 (二)選舉權 府縣內的市町村公民(帝國臣民年齡25歲以上之男性、在市町村居住2年以上者),有府縣會議員之選舉權 (三)被選舉權 府縣內之市町村公民擁有府縣會議員之被選舉權	(一)選舉的方法 定額原則上三分之二由選舉產生，三分之一由道知事任命之 1.選舉爲各選區選出府會議員、邑會議員及面協議會員(間接選舉、複選制) 2.從具學識名望者、有被選舉權者中由道知事任命之(官選制) (二)選舉權 各選區府會議員、邑會議員及面協議會員擁有道會議員之選舉權 (三)被選舉權 帝國臣民中年齡25歲以上之男性、營獨立之生計並在道內居住1年以上者，擁有道會議員之被選舉權	(一) 選舉的方法 定額原則上二分之一由選舉產生、二分之一由臺灣總督任命之 1.選舉係在各選區選出市會議員及街庄協議會員(間接選舉、複選制) 2.從有學識名望者、被選舉權者中由總督任命之(官選制) (二) 選舉權 各選區市會會議員及街庄協議會員擁有州會議員之選舉權 (三) 被選舉權 擁有市會議員或街庄協議會員選舉權者，有州會議員之被選舉權
	(附註)府會議員、邑會議員、面協議會員之選出方法 府會議員(邑會議員、面協議會員)之選舉爲帝國臣民中年齡25歲以上之男性營獨立之生計且爲府住民(邑面住民)1年以上者、一年來繳納朝鮮總督所指定之府稅(邑面稅)年額5圓以上者，擁有府會議員(邑會議員、面協議會員)之選舉及被選舉權	(附註)市會議員、街庄協議會員之選出方法 市會議員(街庄協議會員)定額之二分之一由選舉產生、二分之一從有市會議員(街庄協議會員)被選舉權者且具學識名望者中,由州知事(州知事)任命之。帝國臣民中年齡25歲以上之男性營獨立之生計、爲半年以上之市住民(街庄住民)且繳納半年來總督所指定之市稅(街庄稅)年額5圓以上者擁有市會議員(街庄協議會員)之選舉權及被選舉權

說明：省略1937年臺灣廳制（廳協議會）。

附錄二

內務省官制中改正抄録（昭和 17 年 11 月 1 日勅令第 725 號）

第 1 條　ニ左ノ一項ヲ加フ

内務大臣ハ朝鮮総督府、臺灣総督府及樺太廳ニ關スル事務ヲ統理ス

（中略）

第 8 條ノ 2　管理局ニ於テハ朝鮮総督府、臺灣総督府及樺太廳ニ關スル事務ヲ掌ル

（以下略）

朝鮮総督及臺灣総督ノ監督等ニ關スル件（昭和 17 年 11 月 1 日勅令第 729 號）

第 1 條　内務大臣ハ朝鮮総督ニ對シ朝鮮総督府ニ關スル事務ノ統理上必要ナル指示ヲ爲スコトヲ得

内務大臣ハ臺灣総督ニ對シ台湾総督府ニ關スル事務ノ統理ノ爲監督上必要ナル指示ヲ爲スコトヲ得

第 2 條　内閣総理大臣及各省大臣ハ左ニ揭グル區分ニ從ヒ各當該事務ニ關シ朝鮮総督及臺灣総督ヲ監督ス

1 統計ニ關スル事務ニ付テハ内閣総理大臣

2 貨幣、銀行及關税ニ關スル事務ニ付テハ大蔵大臣

3 大學、高等學校及實業專門學校竝ニ此等ノ學校ニ準ズベキ各種學校ニ於ケル教育竝ニ気象ニ關スル事務ニ付テハ文部大臣

4 米麥其ノ他ノ主要食糧農產物及海洋漁業ニ關スル事務ニ付テハ農林大臣

5 重要鑛工業、貿易、度量衡及計量ニ關スル事務ニ付テハ商工大臣

6 郵便、電気通信、海運（沿岸航路ヲ除ク）及航空ニ關スル事務ニ付テハ遞信大臣

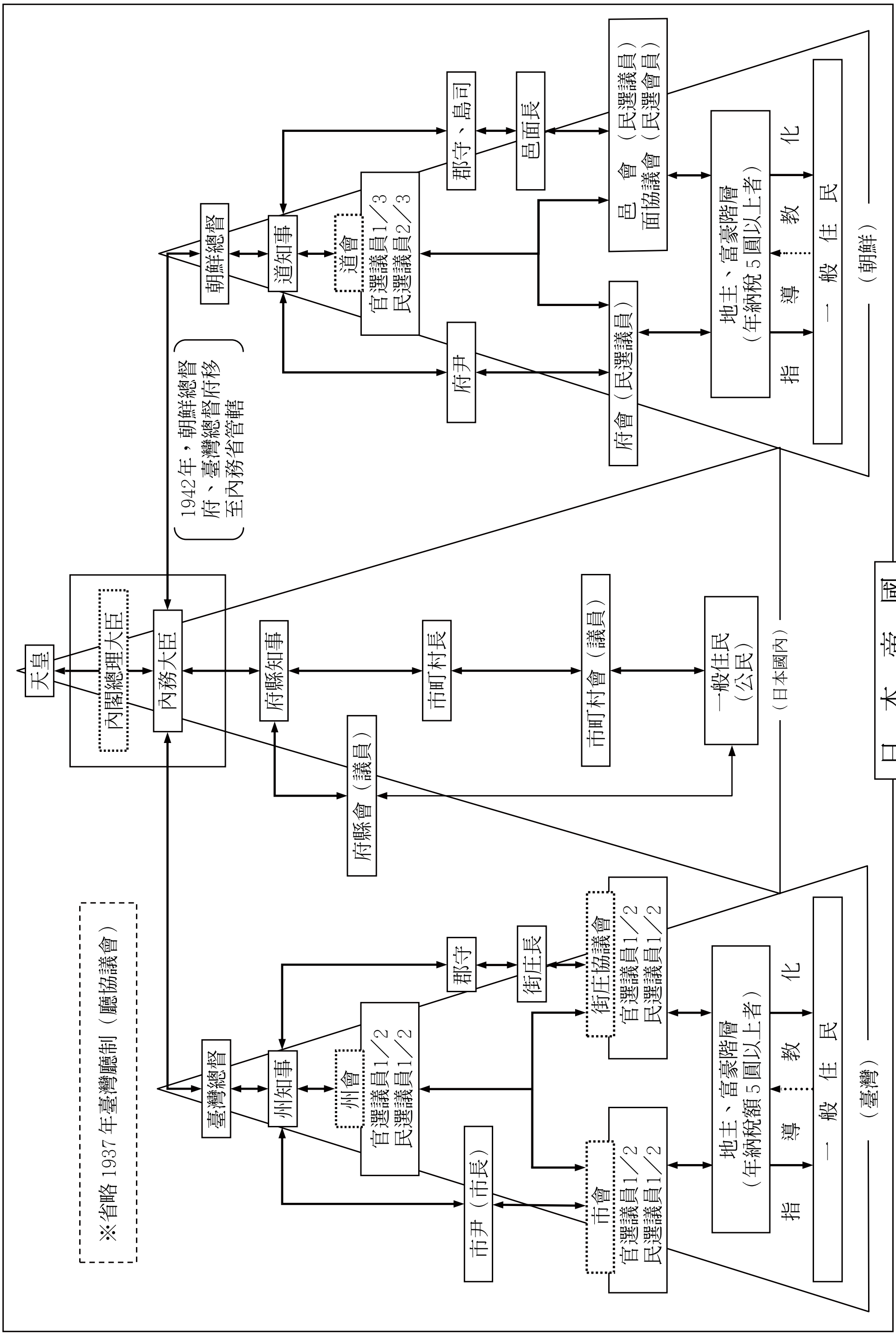
7 鐵道ニ關スル事務ニ付テハ鐵道大臣

8 外國爲替管理ニ關スル事務ニ付テハ大蔵大臣及商工大臣

内閣総理大臣及各省大臣ハ朝鮮総督及臺灣総督ニ對シ前項ノ事務ニ付監督上必要ナル指示ヲ爲スコトヲ得

附則

本令ハ公布ノ日ヨリ之ヲ施行ス



附錄三　重層的國民統合之意象（略圖）

引用書目

〈臺灣總督府公文類纂〉。南投：國史館臺灣文獻館藏。
〈公文類聚第 54 篇，卷 1，地方自治　朝鮮〉。東京：国立公文書館藏。
〈斎藤実文書〉。東京：国立国会図書館憲政資料室藏。
大江志乃夫
　1992　〈まえがき〉，收於氏等編，《近代日本と植民地(1)：植民地帝国日本》，頁 v-xvi。東京：岩波書店。
大島太郎
　1981　《官僚国家と地方自治》。東京：未来社。
小濱浄鑛
　1936　〈臺灣地方制度の改正に就て——附、市會議員街庄協議會員選舉の結果〉，《都市問題》22(1): 11-36。
山崎丹照
　1943　《外地統治機構の研究》。東京：高山書院。
水野直樹
　1997　〈戦時期の殖民地支配と「内外地行政一元化」〉，《人文学報》79: 77-102。
王泰升（著）、鈴木敬夫（譯）
　2004　〈植民地台湾の弾圧と抗日——日本植民地と台湾人の政治的抵抗文化〉，《札幌学院法学》21(1): 223-252。
台湾總督府內務局
　〈改正台湾地方制度實施概要〉。臺北：國立臺灣大學藏。
向山寛夫
　1987　《日本統治下における台湾民族運動史》。東京：中央経済研究所。
利谷信義、本間重紀
　1976　〈天皇制国家機構・法体制の再編—— 1910～20 年代における一断面〉，收於原秀三郎、峰岸純夫、佐佐木潤之介、中村政則編，《大系日本国家史 5　近代 II》，頁 153-262。東京：東京大学出版会。
近藤釼一（編）
　1961　《太平洋戦下の朝鮮および台湾》（朝鮮近代史料朝鮮総督府関係重要文書選集(1)）。茅ヶ崎：朝鮮資料研究会近藤研究室。
姜再鎬
　2001　《植民地朝鮮の地方制度》。東京：東京大学出版会。
朝鮮総督府
　「㊙選挙制度ノ沿革並ニ現狀」，收於〈斉藤実文書〉。東京：国立国会図書館憲政資料室藏。
　《施政に関する諭告・訓示並演述》。出版資料不詳。
渡辺洋三
　1988　《法と社会の昭和史》。東京：岩波書店。
糟谷憲一
　1992　〈朝鮮総督府の文化政治〉，收於大江志乃夫等編，《近代日本と植民地(2)：帝国統治の構造》，頁 121-146。東京：岩波書店。

Taiwan Historical Research
Vol. 14, No. 4, pp. 111-139, December 2007
Institute of Taiwan History
Academia Sinica

A Comparative Study of the Legal Systems of Imperial Japan: The Local Systems in Japan, Korea and Taiwan

Einosuke Yamanaka

ABSTRACT

This paper compares and analyzes the crux of national integration in Imperial Japan, with specific attention addressed to the reforms of the local system carried out in Japan proper (1929) and its two major colonies, Korea (1930) and Taiwan (1935).

Essentially, I argue that it was the reform of the local government carried out by the government of Japan that shaped the empire-wide national integration during the war; and that the main contributing factor for the empire integration in Korea and Taiwan was the local reforms carried out in 1930 and 1935 respectively. The local systems in the two colonies were by and large an extension of that in Japan proper, and national integration was based on a discriminatory assimilation policy. In this sense, I contend that the Japanese Empire reorganized the government comprehensively into a fascist regime, and that the key to this process lays in the reform of the three local systems.

Of critical importance, in my opinion, is that the two Japanese colonial governments, Korea and Taiwan, had geared up for the war far earlier than Japan proper. In a comparative approach I come to a conclusion that the autonomy of the two colonial governments had come to be severely restricted even prior to 1937, the outbreak of the Sino-Japanese War: in Korea since 1930; and in Taiwan, after 1935. By contrast, it was not until in 1943 that Japan began to change the local system for war.

Keywords: Imperial Japan, colonial legal system, national integration, wartime regime, colonial Korea, colonial Taiwan

《臺灣史研究》第十卷至第十四卷總索引

第十卷第一期(2003 年 6 月)

研究論著　十七世紀上半的馬賽人 ……康培德　1-32

歷史的統合與建構——日本帝國圈內臺灣、朝鮮和滿洲的「國史」教育 ……周婉窈　33-84

國家與企業同構下的殖民地邊區開發：戰時「臺拓」在東臺灣的農林栽培業 ……林玉茹　85-139

臺獨叛亂的虛擬與眞實——一九六一年蘇東啓政治案件研究 ……陳儀深　141-172

資料介紹　十八世紀法國人對臺灣的看法 ……鄭順德、Chantal Zheng　172-188

第十卷第二期(2003 年 12 月)

研究論著　日治時代臺灣農家所得之分析 ……張素梅、葉淑貞　1-34

戰後初期臺灣業佃關係之探討——兼論耕者有其田政策 ……徐世榮、蕭新煌　35-66

臺灣科技政策的先導：吳大猷與科導會 ……楊翠華　67-110

Women and Tea in the Taipei Basin: An Essay in Honor of Wang Shih-Ch'ing ……Arthur P. Wolf　111-130

書評　柯志明《米糖相剋》(群學出版，2003 年) ……黃紹恆　131-136

第十一卷第一期(2004 年 6 月)

研究論著　以順稱義：論客家族群在清代臺灣成爲義民的歷史過程 ……蔡采秀　1-41

日治初期臺灣總督府的「熟番」政策——以宜蘭平埔族爲例 ……詹素娟　43-78

政商與日治時期東臺灣的開發——以賀田金三郎爲中心的考察 ……鍾淑敏　79-117

阿里山鄒族的傳統家屋與其變遷 ……關華山　119-166

自由民主憲政在臺灣的實現：一個歷史的巧合 ……王泰升　167-224

第十一卷第二期(2004 年 12 月)

研究論著　日治時期臺灣人的海外活動——在「滿洲」的臺灣醫生 ……許雪姬　1-75

林學、資本主義與邊區統治：
日治時期林野調查與整理事業的再思考 ……洪廣冀 77-144
尋找歷史的軌跡：臺灣新、舊文學的承接與
過渡(1895-1924) ……黃美娥 145-183
日治時期臺灣瘧疾防遏政策──「對人法」?「對蚊法」? ……顧雅文 185-222
史料介紹 土地行政與契約文書
──臺灣總督府檔案抄存契約文書解題 ……李文良 223-242

第十二卷第一期(2005 年 6 月)

研究論著 從清代「社」之多重性質看平埔社群關係發展：
以臺灣中部爲例 ……洪麗完 1-41
日治前期臺灣總督府之企業管理政策(1895-1923) ……高淑媛 43-71
臺灣拓殖株式會社在海南島事業之研究 ……鍾淑敏 73-114
臺灣海域發現的越窯系青瓷及相關問題 ……謝明良 115-163

第十二卷第二期(2005 年 12 月)

研究論著 Inherited Geography:
Post-national History and the Emerging
Dominance of Pimaba in East Taiwan ……Peter Kang 1-33
清代臺灣之奢靡風氣 ……吳奇浩 35-74
臺灣拓殖株式會社的政商網絡關係(1936-1945) ……朱德蘭 75-119
臺灣平埔族的身分認定與變遷(1895-1960)
──以戶口制度與國勢調查的「種族」分類爲中心 ……詹素娟 121-166
脫離困境：戰後初期海南島之臺灣人的返臺 ……湯熙勇 167-208

第十三卷第一期(2006 年 6 月)

研究論著 清法戰爭中淡水、基隆之役的文學、史實與集體記憶 ……許文堂 1-50
日治時期臺灣的結核病防治政策與議論 ……張淑卿 51-97
戰後初期(1945-1947)臺灣省行政長官公署與
駐臺海關之間的矛盾與衝突 ……李文環 99-148
阿里山鄒族男子會所 *kuba* 的重構與變遷 ……關華山 149-218
研究討論 綿狗小考──臺灣及美洲異種狗考 ……陳光祖 219-256

第十三卷第二期(2006 年 12 月)

研究論著　「牽手 *khan-chhiú*」來看臺灣世界史
——從臺灣歷史慣用語論大福佬文化圈概念 ………………翁佳音　1-31
親王旗與藤杖——殖民統治與土著挪用 ………………………康培德　33-55
清代中晚期平埔熟番業主的番租性質，1740-1870
——以臺中岸裡社和大崗山新港社的田園租業爲中心 ……陳秋坤　57-85
十九世紀晚期劉銘傳裁隘事業的考察
——以北臺灣新竹縣爲中心 …………………………………李文良　87-122
戰後臺灣菁英的憧憬與頓挫：延平學院創立始末 ……………陳翠蓮　123-167

第十四卷第一期(2007 年 3 月)

研究論著　清代地方訴訟空間之內與外
——臺灣淡新地區漢墾莊抗租控案的分析 …………………林文凱　1-70
從隘勇線到駐在所：
日治時期李崠山地區理蕃設施之變遷 ……………林一宏、王惠君　71-137
日治時代臺灣佃耕地租期長短之訂定 …………………………葉淑貞　139-190
「美麗島大逮捕」前後國內輿論情勢之發展
——以主流平面媒體爲主的分析 ……………………………陳佳宏　191-230

第十四卷第二期(2007 年 6 月)

研究論著　Taiwan and its Self-Images:
The Case of Osaka Exhibition in 1903 …………Sae-bong Ha　1-39
傳統文人及其衍生世代：
臺灣漢文通俗文藝的發展與延異(1930-1941)………………柳書琴　41-88
被併吞的滋味：
戰後初期臺灣在地法律人才的處境與遭遇 ………曾文亮、王泰升　89-160
從非洲維持美臺聯盟：重新檢視「先鋒案」 ……………………劉曉鵬　161-181

第十四卷第三期(2007 年 9 月)

研究論著　清代楠梓仙溪、荖濃溪中游之生、熟番族群
關係(1760-1888)：以「撫番租」爲中心…………………………洪麗完　1-71
日治時代霧峰林澄堂緣故關係地所有權之取得試析 …………張怡敏　73-96
日治時期在臺日人的植櫻與櫻花意象：
「內地」風景的發現、移植與櫻花論述 ………………………顏杏如　97-138

戰後初期臺灣造船公司的接收與經營(1945-1950)……………洪紹洋　139-177

第十四卷第四期(2007 年 12 月)

研究論著　日治時期臺灣行政官僚的形塑：
日本帝國的文官考試制度、人才流動和殖民行政 …………蔡慧玉　1-65
專題演講　殖民地朝鮮的地方制度：
以初等學校教育爲中心的探討 ………………姜再鎬著、王麒銘譯　67-82
日本帝國在殖民地的憲兵警察制度：從朝鮮、
關東州到滿洲國的統治樣式遷移 …………松田利彥著、陳姃湲譯　83-109
殖民地統治法與內地統治法之比較：
以日本帝國在朝鮮與臺灣的地方制度爲中心的討論
……………………………山中永之佑著、蔡秀美譯、蔡慧玉校修　111-139